

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

**TULOKSELLISUUS JA TILIVELVOLLISUUS  
SOPIMUSOHJAUKSESSA  
TILAAJA–TUOTTAJA-TOIMINTATAVASSA**

Tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelma,

Julkinen talousjohtaminen

Pro gradu-tutkielma

Huhtikuu 2015

Ohjaajat: Jarmo Vakkuri ja Harri Laihonen

Riina-Eveliina Eskelinen

# TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, julkinen talousjohtaminen
Tekijä:	ESKELINEN, RIINA-EVELIINA
Tutkielman nimi:	Tuloksellisuus ja tilivelvollisuus sopimusohjaksessa tilaaja–tuottaja-toimintatavassa
Pro gradu-tutkielma:	105 sivua
Ajankohta:	Huhtikuu 2015
Avainsanat:	Tilaaaja–tuottaja-toimintatapa, sopimusohjaus, päämies–agentti-teoria, tilivelvollisuus, tuloksellisuus, transaktiokustannukset

---

Julkisten palveluiden tavoitteena on tuottaa kuntalaisille hyvinvointia käytössä olevilla rajallisilla resursseilla. Sopimusohjaus on nähty tilivelvollisuutta vahvistavana ja ratkaisuna johtamisen ongelmiin kunnissa. Sopimusohjaukseen liittyy sopimusten vahvan roolin lisäksi oleellisesti tilaajan ja tuottajan hallinnollinen erottaminen toisistaan. Sopimusohjausta on pidetty myös keinona tuloksellisuuden parantamiseksi kunnissa. Sen on koettu lisäävän läpinäkyvyyttä ja kustannustietoisuutta etenkin tuotteistamisen myötä huomion kiinnittyessä palveluiden sisältöön. Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten tuloksellisuus- ja tilivelvollisuuskäsitteet voidaan sovittaa yhteen lakisääteisten kuntapalveluiden sopimusohjauksessa. Tutkimus on laadullinen tutkimus ja menetelminä siinä käytettiin kirjallisuuskatsausta ja käsitteanalyysia.

Tutkimuksesta käy ilmi, että sopimusohjauksen haasteet nousevat esiin pääasiassa kunnan omien tuottajien kohdalla, ja taustalla on monesti sisäisen tuottajan juridinen asema osana tilaajan kanssa samaa kuntakonsernia. Esimerkiksi palveluiden hankintaprosessi ei toimi aina sisäisen tuotannon kohdalla niin kuin sen tulisi, vaan tilaajalla on tarve konserninäkökulman ja tuottajan tarpeiden huomioimiselle. Myös kilpailutuksen käytössä osana sopimusohjausta on kehitettävää, jotta sisäinen tuotanto saataisiin aidosti samalle viivalle ulkoisen tuotannon kanssa. Ulkoisten tuottajien kanssa sopimusohjaus toteutuu mutkattomammin, ja sen edut tulevat selkeämmin esiin.

Ennen sopimusten voimaantulusta sopimusohjauksessa tehdään monia valintoja, jotka muovaavat prosessin jatkoa. Valinnoilla ja niiden tiedostamisella on keskeinen merkitys tuloksellisuuden ja tilivelvollisuuden näkökulmista. Nämä näkökulmat ovat osin ristiriitaisia esimerkiksi sen suhteen, millä tarkkuudella tuotteiden ja sopimusten sisältö olisi hyvä määrittää. Tilivelvollisuuskäsitteestä tarkan määrittelyn avulla voidaan vähentää valvonnan tarvetta, kun valvonta voidaan keskittää sopimuksessa sovittuihin asioihin. Tuloksellisuuden näkökulmasta sopimuksissa on hyvä olla väljyyttä, joka jättää tuottajille harkinnanvaraa vaikuttavien palveluiden aikaansaamiseksi. Sopimisen ja valvonnan transaktiokustannukset ovat tältä osin vaihtoehtoisia.

Sekä tilivelvollisuuden että tuloksellisuuden näkökulmasta yhteinen haaste on sopimusten pitävyys. Sopimusten ohi toimimiset osoittavat aukkoja tuottajan tilivelvollisuudessa tilaajalle. Mikäli kyseessä on sopimuskustannusten ylitystilanne, ei toiminnan tuloksellisuusvaatimus toteudu täysin, vaikka vaikuttavuus ja laatu olisivatkin hyviä, sillä tuloksellisuudessa tulee huomioida myös niukat voimavarat. Kustannusten kasvuun liittyy haaste siitä, ettei budjetoitijärjestelmä toimi toivotusti yhteen sopimusohjausjärjestelmän kanssa. Ohjauksen toimivuuden näkökulmasta toimivalla vuorovaikutuksella ja luottamuksella on keskeinen rooli. Sopimusohjausta tilaaja–tuottaja-kontekstissa on mahdollista kehittää sopimusten sitovuutta vahvistamalla esimerkiksi kannustimien ja sanktioiden avulla, sopimuskausia pidentämällä sekä budjetoitirakennetta muuttamalla.

# SISÄLLYS

1 JOHDANTO: KUNTAKENTTÄ MURROKSESSA .....	6
2 TUTKIMUSASETELMA .....	9
2.1 Tutkimuksen avainkäsitteet ja lähtökohdat .....	9
2.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskohteen tarkennus .....	12
2.3 Aiemmat tutkimukset ja tämän tutkimuksen aineisto .....	15
2.4 Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen rakenne .....	17
3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS .....	20
3.1 Tuloksellisuus ja transaktiokustannukset .....	20
3.2 Päämies–agentti-teoria .....	25
3.3 Sopimus ja sopimusohjaus .....	27
4 SOPIMUS & SOPIMUSOHJAUSTA EDELTÄVÄT TOIMET .....	32
4.1. Tuotteistaminen ja kustannukset .....	32
4.1.1 Kustannuslaskennan merkitys .....	33
4.1.2 Tuotteistamisprosessissa tehtävät valinnat .....	34
4.1.3 Laatu ja vaikuttavuus .....	36
4.1.4 Transaktiokustannukset tuotteistamisesta .....	38
4.2 Hankintaprosessi .....	40
4.2.1 Päätös palveluiden hankintatavasta .....	40
4.2.2 Kilpailutus ja oman tuotannon asema .....	41
4.2.3 Sopimusneuvottelut .....	44
4.3 Sopimus .....	46
4.3.1 Palvelukokonaisuuden määrittely .....	46
4.3.2 Sopimuksen sisältö ja tarkkuus .....	48
4.3.3 Sopimuskauden pituus .....	51
4.3.4 Tavoitteiden asettaminen .....	51
5 SOPIMUKSELLA OHJAAMINEN & SOPIMUKSEN VALVONTA .....	53
5.1 Vastuujaoit sopimussuhteessa ja sopimuksen sitovuus .....	53

5.1.1 Vastuujaoit sopimussuhteessa.....	53
5.1.2 Ohjauskeinot tilivelvollisuuden vahvistamiseksi ja sopimusten pitävyys.....	54
5.2 Budjetointi ja kustannusten tarkkailu .....	57
5.2.1 Budjetoinnin lähtökohdat .....	57
5.2.2 Budjettiperusteisuuden liittyvät haasteet sopimusohjauksessa .....	58
5.2.3 Sopimusten ylitykset case sairaanhoitopiiri.....	61
5.2.4 Sopimuskauden pituus ja kesken vuoden tulevat säästövelvoitteet .....	63
5.2.5 Budjetoinnin kehittäminen osana sopimusohjausta .....	64
5.3 Tuotannon valvonta ja sopimuksella ohjaaminen .....	66
5.3.1 Tuotannon valvonta ja sen tarve .....	66
5.3.2 Tilanne, jossa sopimuksessa asetettuja velvoitteita ei onnistuta täyttämään .....	69
5.3.3 Tulospalkkiot ja sopimusten sanktioiminen .....	70
5.3.4 Transaktiokustannukset .....	71
5.3.5 Tilaajaosaaminen ja vuoropuhelun taso .....	72
5.4 Sopimusohjauksen valvonta.....	75
5.4.1 Kuntalaisten rooli järjestelmässä .....	75
5.4.2 Sopimusohjaukseen sekä tilaajaan kohdistuva valvonta .....	79
6 TUTKIMUSTULOKSET & PÄÄTELMÄT.....	83
6.1 Yhteenveto: sopimusohjaus ja kuntapalveluiden tilaaminen .....	83
6.2 Tutkimuksen tulokset.....	85
6.2.1 Sopimusohjauksen alussa tehtävät valinnat vaikuttavat ohjausprosessin toteumaan .....	85
6.2.2 Transaktiokustannukset ovat osin vaihtoehtoisia.....	86
6.2.3 Sisäisten tuottajien erilainen asema aiheuttaa haasteita sopimusohjauksessa .....	89
6.2.4 Budjetointijärjestelmä ei toimi toivotusti yhteen sopimusohjauksen kanssa .....	92
6.2.5 Haasteena kuntakokonaisuusajattelu sekä vuorovaikutuksen sopivan tason löytäminen .	93
6.3 Sopimusohjaus tuloksellisuus- ja tilivelvollisuushaasteiden ratkaisuna.....	94
6.4 Tutkimuksen arviointi, tulevaisuus ja jatkotutkimus .....	98
LÄHDELUETTELO.....	101

## **Tekstissä esiintyvät kuviot**

Kuvio 1.	Toimijoiden suhteet markkinasuuntautuneissa toimintatavoissa (Meklin ym. 2009, 256).....	11
Kuvio 2.	Tutkimuksen viitekehys.....	14
Kuvio 3.	Tutkimuksen rakenne.....	18
Kuvio 4.	Tuloksellisuuden osatekijät reaaliprosessissa (Meklin ym. 2009, 247).....	20
Kuvio 5.	Tuotteistaminen Tampereella (mukaillen Kuntaliitto 2010, 102).....	35
Kuvio 6.	Kuntalaisten monet roolit.....	77
Kuvio 7.	Tutkimus tieteellisessä keskustelussa.....	83
Kuvio 8.	Tuotteistamisprosessi ja tilauksen määrittäminen (mukaillen Kallio ym. 2006, 33–35).....	85
Kuvio 9.	Sisäisen tuotannon asema ja siihen liittyvät haasteet.....	92
Kuvio 10.	Päämies–agentti-suhteeseen liittyvät haasteet.....	96

## **Tekstissä esiintyvät taulukot**

Taulukko 1.	Sopimusohjausprosessissa tehtävät valinnat.....	84
Taulukko 2.	Sopimuksen tarkkuus, tuloksellisuus ja tilivelvollisuus.....	86

# 1 JOHDANTO: KUNTAKENTTÄ MURROKSESSA

Suomen kunnissa on käynnissä hallinnon uudistamisen aikakausi. Uudistamisen taustalla ovat kuntien toimintaympäristön muutokset. Väestön ikääntyminen, kuntien tehtävien lisääntyminen ja palvelutarpeen kasvu aiheuttavat paineita kuntien taloudelle ja toimintatapojen uudistamiselle. Kuntien toiminnan uudistamisen tarvetta on myös lisännyt heikko taloudellinen tilanne. Kuntien tulot eivät tahdo riittää kattamaan niiden menoja. Toimintaympäristön muutosten seurauksena kunnille on syntynyt tarve tuottaa palvelut entistä tehokkaammin joko parantamalla tuotetun palvelun laatua tai tuottamalla samat palvelut vähentynein resurssein. (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala & Tammi 2006, 11–13.) Parhaillaan kunnallishallinto on muutostilassa. Kuntalakia on uudistettu, kuntarakenneuudistus on käynnissä ja lisäksi sosiaali- ja terveystalouden rakenteellinen uudistaminen on ajankohtaista lähitulevaisuudessa. Toteutuessaan suunnitellusti uudistukset tulevat vaikuttamaan merkittävästi kuntien toimintamalleihin.

Suomen kuntien hallinnon uudistamisen perustana ovat 1980-luvulta asti olleet paljolti *Uuden julkisjohtamisen* opit (New Public Management, NPM), joiden tavoitteena on lisätä hallinnon joustavuutta ja tehokkuutta. Uuden julkisjohtamisen myötä kunnissa on otettu käyttöön vastaavia johtamis- ja budjetointimenetelmiä kuin yksityisyrityksissä. Tavoitteena on parantaa toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta, ja opit painottavat kilpailua ja toimintojen yhtiöittämistä. Uuden julkisjohtamisen tavoitteena on luoda organisaatioita, jotka ovat taloudellisesti itsenäisiä. Tarkoituksena on nostaa asiakas keskiöön. Kuntatasolla uusi julkisjohtaminen on näkynyt muun muassa tulospalkkauksien lisääntymisenä sekä toiminnan jatkuvana seuranta- ja arviointina. (Haveri & Anttiroiko 2009, 200.)

Kuntien palveluiden järjestämistehtävästä säädetään kuntalaissa. Kunnan tulee huolehtia sille laissa säädetyistä tehtävistä sekä tehtävistä, jotka kunta on ottanut hoidettavakseen itsehallintoon perustuen. Laki mahdollistaa ulkoisten palveluntuottajien käytön kuntapalveluiden järjestämiseksi tai palveluiden järjestämisen yhteistyössä muiden kuntien kanssa. (Kuntalaki 365/1995, 2§.) Hallinnon uudistusten myötä kunnissa on otettu käyttöön entistä markkinasuuntautuneempia toimintatapoja (Kallio ym. 2006, 14). Nykyisellään kunnissa tilaaminen ja tuottaminen ovat monesti erillään toisistaan (Valtiovarainministeriö 2011a, 20). Markkinamekanismilla toimivien järjestelmien, kuten tilaaja–tuottaja-toimintatavan, tehokkuuden perusteena ovat joustavuus ja hierarkiaa paremmat kannustimet sekä tuotteistaminen ja siihen liittyvä hintajärjestelmä. Näissä

järjestelmissä sopimuksilla on keskeinen rooli ohjauksessa. (Meklin, Rajala, Sinervo & Vakkuri 2009, 252–253; 257.)

Tilaaaja–tuottaja-toimintatavassa kunnan sisäinen organisaatio on järjestetty hallinnollisesti erillisiksi tilaajiksi ja tuottajiksi, joiden yhteistyötä säädellään tilauksiin perustuvilla sopimuksilla eli harjoittamalla sopimusohjausta. (Lillrank & Haukkapää-Haara 2006, 11.) Kunnan tilaajaorganisaatio tilaa palvelua joko kunnan omalta tuottajalta tai ulkoiselta palveluntuottajalta. Tilaaajan ja tuottajan erillisyydestä johtuen sopimusohjaus on keskeinen ohjausjärjestelmä.

Tilaaaja–tuottaja-toimintatapa ja sopimusohjaus toimivat kunnissa näennäismarkkinoilla. Näennäismarkkinat toimivat periaatteiltaan kuin aidot markkinat, mutta ne on luotu julkisen sektorin tekemillä päätöksillä. (Meklin ym. 2009, 256.) Näennäismarkkinat eroavat taas hierarkkisista palvelunjärjestämistavoista ohjausmekanismiltaan, sillä näennäismarkkinoilla ohjaus tapahtuu sopimusten avulla (Kähkönen 2007, 20). Näennäismarkkinoille on ominaista, että palveluilla on yhteiskunnallisesti tärkeäksi katsottuja päämääriä. Ominaispiirteisiin kuuluu myös se, että palvelun käyttäjä on eri taho kuin palvelun maksaja ja palvelun tarpeen määrittävä tilaaja. Palvelun käyttäjät eivät yleensä maksa palvelusta sen käyttöhetkellä. (Kähkönen 2007, 21.) Osana näennäismarkkinoita toimivat sisäiset markkinat silloin, kun palveluiden tilaaja ja tuottaja kuuluvat samaan kuntakonserniin. Tilaaaja–tuottaja-toimintatavan lisäksi näennäismarkkinoita voidaan toteuttaa myös palvelusetelin avulla tai soveltamalla näitä yhdessä. (Meklin ym. 2009, 256–257.)

Kunnissa toteutettavan sopimusohjauksen taustalla ovat uuden julkisjohtamisen mukaiset ideat. Järjestelmänä uusi julkisjohtaminen on erittäin sopimuskeskeinen. Tämän vuoksi sopimusohjauksen ja uuden julkisjohtamisen tutkimus ovat paljolti yhteneviä. (Hyryläinen 2004, 40.) Uuden julkisjohtamisen ominaispiirteissä (ks. Gruening 2001, 2) on paljon yhteistä sopimusohjauksen tunnuspiirteiden kanssa. Tuloksellisuuden tavoittelu, toiminnan rakenteellinen uudistaminen ja hajauttaminen sekä tilaaajan ja tuottajan erottaminen toisistaan ovat ominaisia sekä tilaaja–tuottaja-toimintatavalle että uudelle julkisjohtamiselle. Molemmat edellyttävät myös muutosta johtamistyyliin. Lisäksi tulosten mittaaminen on molemmissa keskeistä. Tulosten mittaamisen myötä kirjanpidon ja varainhoidon paraneminen ovat yleensä uuden julkisjohtamisen sekä tilaaja–tuottaja-toimintatavan aikaansaamia vaikutuksia. (Gruening 2001, 2.)

Heikossa taloudellisessa tilanteessa korostuu tarve kustannustehokkuudelle. Lisäksi transaktiokustannusten minimoiminen on tärkeää. Näkökulmana sopimusohjaus on kuntatalouden

kannalta keskeinen. Sopimuksilla ohjaaminen on lisääntynyt kunnissa, ja sillä pyritään vastaamaan toimintaympäristön aiheuttamiin muutospaineisiin sekä parantamaan toiminnan tuloksellisuutta ja tilivelvollisuutta. Sopimukset ovat ennen kaikkea väline toimijoiden välisissä taloudellisissa järjestelyissä (Hyyryläinen 2004, 9). Sopimus määrittää taloudelliset raamit tuottajan toiminnalle. Sopimusohjausprosessin keskeisten piirteiden kuvaaminen onkin ajankohtaista vallitsevassa haastavassa taloudellisessa tilanteessa, jossa pyritään löytämään entistä parempia tapoja toimia.

Kaiken kuntien toiminnan ja palvelutuotannon tavoitteena on tuottaa kuntalaisille hyvinvointia. Erilaiset ohjausjärjestelmät ja niillä tuotettavat palvelut ovat välineitä tämän hyvinvoinnin tuottamiseksi kuntien käytössä olevilla rajallisilla resursseilla. Sopimusohjausjärjestelmä on luotu vastaamaan kuntasektorilla ilmeneviin ongelmiin tilivelvollisuuden ja tuloksellisuuden suhteen esimerkiksi johtamisessa ja tiedonkulussa. Sopimusohjauksella pyritään tuottamaan kuntalaisille hyvinvointia tuloksellisesti eli kohtuullisin kustannuksin (ja mahdollisimman pienin transaktiokustannuksin) sekä vaikuttavasti. Lisäksi sopimusohjauksella pyritään parantamaan tilivelvollisuutta toimijoiden välillä ja vastamaan täten kunnissa ilmeneviin johtamisen haasteisiin. Näitä näkökulmia tarkastellaan monesti toisistaan irrallisina. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten tilivelvollisuus- ja tuloksellisuuskäsitteet onnistutaan yhteensovittamaan sopimusohjauksessa, eli miten sopimusohjaus kykenee vastaamaan sille asetettuihin tavoitteisiin.

Tilaaaja–tuottaja-suhteiden ja niihin liittyvän sopimusohjauksen tarkasteleminen on tärkeää myös siitä näkökulmasta, että kaikissa kunnissa on olemassa tilaaja–tuottaja-suhteita. Mikäli kunnat ovat kilpailuttamalla ulkoistaneet joitakin palveluita, näitä palveluita ohjataan sopimuksin. (Junnila & Fredriksson 2012, 9.) Kaikki kunnat tilaavat myös vaativaa erikoissairaanhoitoa alueellaan toimivalta sairaanhoitopiiriltä. Kunnilla, jotka eivät sovelle tilaaja–tuottaja-toimintatapaa, saattaa silti olla sisäisiä tilaaja–tuottaja-suhteita, joissa harjoitetaan sopimusohjausta. Tällainen ohjaussuhde on esimerkiksi tilahallinnosta vastaavan liikelaitoksen ja siltä palvelua tilaavan toisen tuotantoyksikön välillä. Näihin suhteisiin pätee sama logiikka ongelmiseen kuin vastaaviin suhteisiin tilaaja–tuottaja-toimintatavassa. Tilaaaja–tuottaja-toimintatapa on yksi konteksti jäsentää sopimuksellisuutta ja sopimusohjausta, ja sen perusteella tehtäviä johtopäätöksiä voidaan paljolti yleistää muihin vastaaviin suhteisiin. Tilaaaja–tuottaja-toimintatavoissa sopimusohjaus on vain viety vielä pidemmälle, kun sitä sovelletaan kaikkeen kunnan sisäiseen toimintaan.



## 2 TUTKIMUSASETELMA

### 2.1 Tutkimuksen avainkäsitteet ja lähtökohdat

Tutkimuksen avainkäsitteitä ovat sopimusohjaus ja tilaaja–tuottaja-toimintatapa. Sopimusohjaus on järjestelmä, jossa tilaaja ja tuottaja ovat erillisiä ja kunnan omaa sekä ulkopuolelta ostettua tuotantoa ohjataan sopimuksilla (Kuntaliitto 2010, 18). Sopimusohjaus toimii ohjausjärjestelmänä myös muissa konteksteissa, mutta tämä tutkimus keskittyy nimenomaan sopimusohjaukseen kuntakontekstissa. Sopimusohjausjärjestelmä kunnan sisäisenä ohjausjärjestelmänä edellyttää tilaaja–tuottaja-asetelmaa eli kuntaorganisaation jakamista sopimuksen sopijaosapuoliin eli tilaajiin ja tuottajiin. Kun kuntaorganisaatio on edellä mainitulla tavalla organisoitu, kunta soveltaa tilaaja–tuottaja-toimintatapaa. Tämän vuoksi tilaaja–tuottaja-toimintatavan ja sopimusohjauksen käsitteiden välisen suhteen ymmärtäminen on keskeinen lähtökohta tutkimukselle.

Tilaaja–tuottaja-toimintatapa on yleisnimitys hallintorakenteelle, jossa julkisen sektorin palveluiden tuotanto ja tilaaminen on hallinnollisesti eriytetty toisistaan ja jossa yhteistyötä säädellään sopimuksilla (Kuntaliitto 2010, 14). Valkama määrittelee tilaajan ja tuottajan välisen yhteydenpidon kysyntä–tarjonta-suhteena (Valkama 2004, 203). Toimintatavan soveltaminen siis edellyttää sopimusohjausjärjestelmän olemassaoloa. Toimintatavan kuntakohtaisia sovelluksia kutsutaan vaihtelevin nimikkein tilaaja–tuottaja-malleiksi, sopimusohjausjärjestelmiksi tai esimerkiksi ydinkunta–palvelukunta-malliksi (Junnila & Fredriksson 2012, 7). Tilaamista ja tuottamista sekä sopimuksella ohjaamista tapahtuu paljon myös muualla, mutta julkisella sektorilla tähän liittyy yleensä erityispiirteitä julkisen palvelun lakisääteisyydestä johtuen. Monesti tilaaja–tuottaja-toimintatavan tutkimuksissa tarkastellaan toimintatapaa kokonaisuutena ja sopimusohjausta osana tätä. Tässä tutkimuksessa keskiössä on nimenomaan sopimusohjaus.

Tilaaja–tuottaja-toimintatavan prosessien, keskeisten käsitteiden ja ilmiöiden tunteminen on tärkeää jokaiselle kuntasektorilla toimivalle. Toimintatavan sovellukset ovat yleistyneet ja vakiinnuttaneet asemaansa kunnissa. Monissa kunnissa kokemuksia toimintatavasta on ehtinyt kertyä jo usealta vuodelta, ja toimintatavan sovellusten arviointi on kunnissa ajankohtaista. Toimintatapaan liittyy monia sen sovelluksille yhteisiä elementtejä, joiden painotus ja soveltaminen voivat vaihdella osin kuntakohtaisesti (Junnila & Fredriksson 2012, 7; Valtiovarainministeriö 2011a, 21). Kuitenkin

sopimusohjausta voidaan pitää tilaaja–tuottaja-toimintatavan ja sen sovellusten selkärankana (Kuntaliitto 2010, 48).

Kunta ostaa palvelua pääasiassa kuntalaisille. Kunta on lain nojalla vastuussa kunnalle määrättyjen julkisten tehtävien järjestämisestä ja siitä, että tarvittavia palveluita on kuntalaisten saatavilla. Tilaaja–tuottaja-toimintatavassa tämä vastuu on tilaajan hoidettavana, sillä tilaajan tehtävänä ja vastuulla on huolehtia palvelutarpeen arvioimisesta sekä palveluiden järjestämisestä ja palveluiden rahoittamisesta. Vaikka käytännön vastuu palvelun toteutuksesta on tuottajalla, lakiin perustuva vastuu on viime kädessä tilaajalla, koska kunta ja sen tilaajat voivat ostaa palveluita myös kunnan ulkopuolelta. Kunta rahoittaa kuntalaisille tarjottavat palvelut verorahoin. Tilaaja–tuottaja-toimintatavoissa tilaaja määrittää, mitä tuotteita se kuntalaisille ostaa ja mistä. Tilaaja määrittää palvelun sisällön, hinnan ja laadun sekä valitsee sille tuottajan. (Kallio ym. 2006, 28.) Tilaajan vastuulla on palveluiden hankinnan ja kilpailuttamisen lisäksi toiminnan rahoittaminen talousarvion määrärahojen avulla (Stenvall & Rannisto 2011a, 13). Koska tilaajalla on vastuu palveluista, tilaajan tulee myös valvoa tuottajaa ja huolehtia, että lopputulos on sovitun mukainen.

Valkama pohtii tutkimuksessaan (2004, 211–213) sitä, tulisiko tilaajan olla luottamushenkilöistä vai viranhaltijoista koostuva. Nykyisellään kuntien tilaamisesta vastuussa on yleensä sekä luottamusmiestoimielin että tilaamisesta vastaavia viranhaltijoita. Tässä tutkimuksessa ei puututa siihen, miten tilaaminen on kunnissa luottamushenkilöiden ja virkamiesten kesken jaettu.

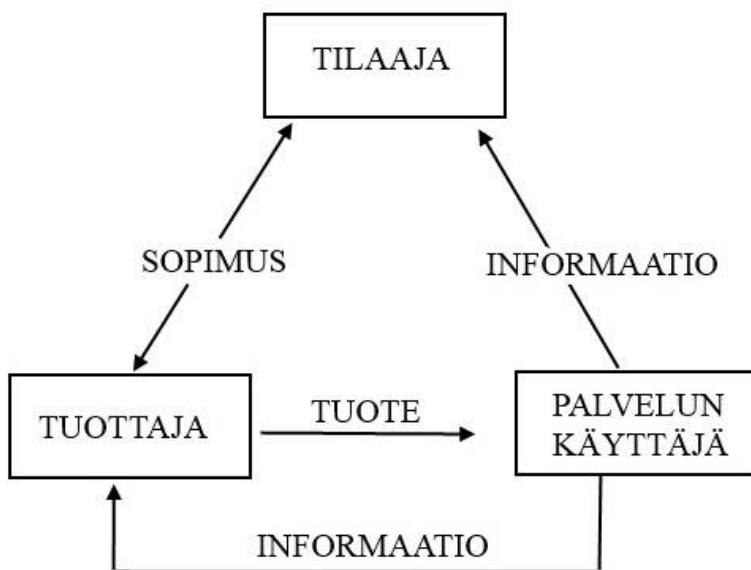
Palveluiden tuottajat voidaan jakaa sisäisiin ja ulkoisiin tuottajiin. Tässä tutkimuksessa sisäiset (tai omat) tuottajat ovat kunnan omia tuotantoyksiköitä. Vaikka hallinnollisesti tilaajat ja tuottajat on organisoitu omiksi yksiköikseen, kunnan omat tuotantoyksiköt ovat juridisesti osa kuntaa ja kuuluvat sen määräysvallan piiriin. Tässä tutkimuksessa ulkoisiksi tuottajiksi luetaan yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden lisäksi emokunnan ulkopuoliset kuntakonsernin toimijat, kuten kuntayhtymät sekä kunnan määräysvallassa olevat yhtiöt. Kunnan sisäisen konsernin tuottajien suhde tilaajaan perustuu kumppanuuteen. Ulkoisen konsernin tuottajien ja tilaajan suhde voi perustua kumppanuuteen tai kilpailuttamiseen. Muiden ulkoisten tuottajien ja tilaajan suhde perustuu kilpailuttamiseen. (Kallio ym. 2006, 29–30.)

Tuottajan tehtävänä on huolehtia tuotanto-organisaatioiden toiminnasta ja niiden kehittämisestä sekä asiakassuhteista. Ulkoisilla tuottajilla tehtäviin kuuluu oleellisesti myös kilpaileminen markkinoilla. (Kallio ym. 2006, 30.) Tuottajat saavat lähtökohtaisesti vapaasti järjestää

organisaationsa toiminnan ja hallinnon haluamallaan tavalla, sekä päättää itse miten mahdollinen saatu voitto käytetään. (Lillrank & Haukkapää-Haara 2006, 15.)

Huomionarvoista on, että sekä tuottaja että tilaaja vastaavat omalta osaltaan palvelun laadusta. Kunnalla ja sen tilaajalla on lakisääteinen vastuu myös palveluista, jotka tuottaa tilaajasta erillinen tuottaja. Tilaaja vastaa kuntalaisille myös ulkoisten palveluiden laadusta ja vaikuttavuudesta (Valtiovarainministeriö 2011b 15). Tilaaja mahdollistaa resursseillaan palvelun tuottamisen ja ohjaa palveluiden tuotantoa esimerkiksi laatukriteerein. Tuottaja huolehtii puolestaan resurssien käytöstä niin, että lopputulos on laadukas ja vastaa sille asetettuja kriteerejä. Tilauksen yksityiskohdat, kuten ostettavan palvelun laatukriteerit, määritellään sopimuksessa. Laadun lisäksi tilaaja on vastuussa myös palveluiden saatavuudesta.

Kuviossa 1 (Meklin ym. 2009, 256) on kuvattu markkinasuuntautuneiden toimintatapojen keskeisiä suhteita tilaajan, tuottajan ja palvelun käyttäjän välillä. Palvelun käyttäjän eli kuntalaisen ja tilaajan ollessa eri tahoja, informaation kulkeminen eri toimijoiden välillä on haaste. Kuviossa 1 kuvattujen suhteiden lisäksi myös toiminnan rahoitusprosessin keskeisten suhteiden tunteminen on tilaaja–tuottaja-toimintatavan kannalta tärkeää. Markkinasuuntautuneet toimintatavat eroavat hierarkioista tilaajan ja palvelun käyttäjän erillisyyden sekä toiminnan rahoituksen kautta. Kunta vastaa tilaaja–tuottaja-toimintatavassa palveluiden rahoittamisesta (Valtiovarainministeriö 2011a, 20). Alun perin rahoitus tulee kuitenkin kuntalaisilta itseltään verojen muodossa.



KUVIO 1. Toimijoiden suhteet markkinasuuntautuneissa toimintatavoissa (Meklin ym. 2009, 256)

## 2.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskohteen tarkennus

*Tutkimuksen tavoitteena* on selvittää, miten tuloksellisuus- ja tilivelvollisuusnäkökulmat voidaan sovittaa yhteen kuntien lakisääteisten palveluiden sopimusohjauksessa. Tutkimuksessa vastataan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- 1) Mitä erityispiirteitä sopimusohjaukseen liittyy kuntien lakisääteisissä palveluissa?
- 2) Miten tuloksellisuusajattelu ja tilivelvollisuus ilmenevät kuntien sopimusohjauksessa?

Sopimusohjausta tarkastellaan tutkimuksessa prosessina kahden vaiheen kautta. Ensimmäinen vaihe käsittää sopimusohjausta edeltävät toimet sekä sopimuksen sisällön. Toinen vaihe keskittyy sopimuksella ohjaamiseen ja ohjattavan toiminnan valvontaan.

Tarkastelu on rajattu kuntien *palvelusopimuksiin* liittyvään sopimusohjaukseen. Kuntien pääasiallinen tehtävä ja sen suurin menoerä on palveluiden tuottaminen kuntalaisille, joten rajausta on siltä osin perusteltu. Palveluiden ohjaus on tärkeä tutkimuskohde, sillä palveluihin liittyy oma problematiikkansa esimerkiksi niiden sisällönmäärittämisessä, kun verrataan palveluita fyysisten hyödykkeiden hankintaan. Tuleekin muistaa, että kaikki kunnat tekevät sopimuksia tehdessään esimerkiksi tarvike- ja raaka-ainehankintoja tai kilpailuttaessaan esimerkiksi rakennusurakoita, mutta nämä sopimukset on jätetty tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

*Tutkimus on rajattu kuntien lakisääteisiin palveluihin.* Lakisääteiset palvelut muodostavat valtaosan kuntien toiminnasta, vapaaehtoisten palvelujen osuuden ollessa näihin nähden marginaalinen. Kunnan vapaaehtoiset tehtävät on jätetty rajauksen ulkopuolelle, sillä niiden osalta kuntaan ei kohdistu pakottavia velvoitteita. Lisäksi julkisen palvelutuotannon erityispiirteet ilmenevät parhaiten lakisääteisissä palveluissa.

Tutkimus tarkastelee tilaaja–tuottaja-toimintatapaan liittyvää sopimusohjausta *tilaajan eli palvelun järjestäjän* näkökulmasta tarkasteltuna. Tutkimuksessa tuottajia käsitellään ohjauksen kohteina. Tilaajan näkökulmasta katsottuna tutkimuksessa on tarpeen erottaa kappaleessa 2.1 esiteltyt *ulkoiset ja sisäiset tuottajat*. Vastaavasti erotetaan *sisäiset ja ulkoiset sopimukset*. Tämä jako on tarpeellinen, sillä sisäisten ja ulkoisten tuottajien juridinen asema suhteessa tilaajaan on erilainen. Tutkimuksessa tarkastellaan molempia, sekä sisäisten tuottajien kanssa tehtyjä sisäisiä sopimuksia että ulkoisten tuottajien kanssa tehtyjä ulkoisia sopimuksia. Ulkoisten sopimusten osalta huomiota kiinnitetään myös kunnan ja toisen julkisyhteisön, kuten sairaanhoitopiirin, välisten sopimusten erityispiirteisiin.

Rajaus tilaajan näkökulmaan on perusteltu, koska markkinasuuntautuneessa toiminnassa tulisi periaatteessa olla yhdentekevää, kuka palvelun tuottaa, kunhan lopputulos on mahdollisimman hyvä hinnan ja laadun näkökulmista. Tuottajia saattaa olla silloin moninainen joukko, ja ne voivat olla kaikki hieman erilaisia. Sopimusohjauksessa tilaaja on ohjaava osapuoli. Tilaaja eli palvelun järjestäjä on lakisääteisessä vastuussa palvelun järjestämisestä ja rahoittamisesta sekä siihen kohdistuvan sääntelyn noudattamisesta. Huomionarvoista on kuitenkin, että ohjaus on aina kaksitahoinen prosessi, jossa myös tuottajalla on keskeinen asema.

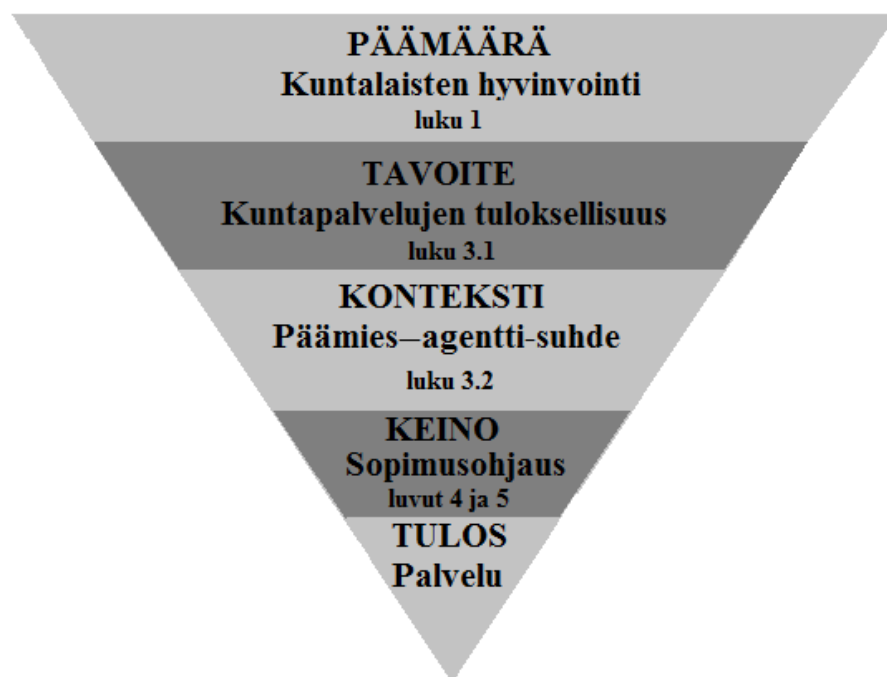
Sopimusohjausta sekä tilaaja–tuottaja-toimintatapoja on tutkittu useista eri näkökulmista. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset johtamisen ja vuorovaikutuksen näkökulmat. Tarkasteluun liittyvä taloudellinen näkökulma, erityisesti tuloksellisuuden viitekehyksessä, on keskeinen, sillä sopimusohjauksen ja tilaaja–tuottaja-toimintatavan taustalla on pyrkimys taloudellisiin hyötyihin (Stenvall & Rannisto 2011b, 28). Esimerkiksi transaktiokustannusten minimointi on keskiössä sopimusohjauksessa. Sopimusohjaus on luotu myös vastaamaan johtamiseen liittyviin ongelmiin (informaation epäsymmetria, moraalikato ym.), minkä vuoksi myös tilivelvollisuusnäkökulma on merkittävä sopimusohjauksen tarkastelussa. On tärkeää tutkia, miten sopimusohjaus vastaa ongelmiin, joita varten se on luotu, sekä yhdistää ohjaukselle asetetut tuloksellisuuden ja tilivelvollisuuden vaatimukset.

Kuntalaisten hyvinvointi on kuntapalvelujen keskeinen tavoite, jonka vuoksi kuntapalveluilta edellytetään tuloksellisuutta. Kuntien, kuten muunkin julkisen toiminnan, rajoitteena ovat niukat resurssit. Koska resursseja on rajallisesti, ne on pyrittävä käyttämään mahdollisimman hyvin. Kuntien toiminta ei tavoittele voittoa, vaan palvelut rahoitetaan verovaroin. Tuloksellisuuden määrittäminen ja mittaaminen on keskeinen haaste kunnissa. Sopimusohjauksessa nämä korostuvat, sillä hinnan ja määrän lisäksi sopimuksessa sovitaan palveluiden sisältöön liittyvistä seikoista. Tällaisia ovat esimerkiksi palveluille asetettavat vaikuttavuus- ja laatutavoitteet. (Kuntaliitto 2010, 18.) Tuloksellisuuden näkökulmasta myös transaktiokustannusten tarkastelu on tärkeää.

Tuotannon ollessa eriytettyä tilaamisesta korostuu tilivelvollisuusnäkökulma, johon myös tuotannon valvonnan tarve pohjautuu. Päämies–agentti-teoria on keskeinen tutkimuksen taustateoria, sillä se paneutuu erillisten toimijoiden väliseen ohjaukseen ja niihin liittyviin valvonta- ja vastuunäkökulmiin. Päämies edellyttää agentilta mahdollisimman tuloksellista toimintaa. Päämies–agentti-teorian avulla tarkastellaan riskejä, jotka voivat tilaajan näkökulmasta heikentää

ohjausprosessia ja sillä tuotettavaa palvelua. Ohjauksessa on kyse vuorovaikutuksesta toimijoiden välillä, joten myös tältä osin päämies–agentti-teoria havainnollistaa ja jäsentää tutkimusaihetta.

Kuviossa 2 kuvataan tutkimuksen viitekehystä kolmion avulla. Yleinen tavoite kuntien palvelutoiminnassa on palveluiden tuloksellisuus, jotta kuntalaisten hyvinvointi voidaan taata (päämäärä). Tässä tutkimuksessa tätä aihetta tarkastellaan tilaaja–tuottaja-toimintatavan eli päämies–agentti-suhteiden kontekstissa. Teoriapohjaa sovelletaan sopimusohjaukseen ohjausjärjestelmänä. Ohjauksen tuloksena on kuntalaiselle tuotettava palvelu.



KUVIO 2. Tutkimuksen viitekehys

Tutkimuksessa yhdistyvät siis taloudenohjauksen ja tuloksellisuuden näkökulmat valvonnan ja tilivelvollisuuden näkökulmiin. Talouden (sopimus)ohjauksen ja tuloksellisuuden näkökulmasta tutkimus tarkastelee hankintaprosessiin, tuotteistamiseen, tuloksellisuuden arviointiin sekä budjetointiin liittyviä sopimusohjauksen piirteitä. Valvonnan ja tilivelvollisuuden näkökulmasta tutkimuksessa tarkastellaan tuloksellisuuden arvioinnin lisäksi sitä, miten tilaaja ylipäätään valvoo tuottajia, sopimuksen noudattamista sekä palveluiden tuotantotavoitteiden toteutumista. Nämä tarkastelut toimivat toisiaan täydentävinä.

Tutkimus keskittyy tilanteisiin, joissa tilaajaosapuolena on kunta ja sen tilaaja. Tutkimustulokset ovat sovellettavissa *tältä osin myös kuntien yhteenliittymiin eli kuntayhtymiin*. Onkin relevanttia

todeta, että tutkimus käsittelee kuntasektoria, sisältäen kunnat ja kuntayhtymät. Osa yleistyksistä on sovellettavissa myös laajemmin sopimussuhteisiin ja tilaaja–tuottaja-suhteisiin tilanteissa, joissa julkista tehtävää toimittava toimielin toimii tilaajana ja mahdollisesti myös tuottajana.

## 2.3 Aiemmat tutkimukset ja tämän tutkimuksen aineisto

Tilaaja–tuottaja-toimintatavan sovellukset ovat yleistyneet vuosituhaten vaihteen jälkeen. Myös toimintatavan ja sopimusohjauksen suomalaiset tutkimukset sijoittuvat 2000- ja 2010-luvuille. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoimintamalleista, sopimuksellisuudesta ja julkisen toiminnan murroksesta on tutkimuksia myös aiemmalta ajalta, mutta tällaisenaan tilaaja–tuottaja-toimintatapa ja sopimusohjausjärjestelmä ovat Suomessa tämän vuosituhaten ilmiötä. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön malleista löytyy myös kansainvälisiä tutkimuksia (tuoreena esimerkkinä Dwyer, Boulton, Lavoie, Tenbensen ja Cumming, 2014). Jokaisella maalla on kuitenkin omat julkisen sektorin erityispiirteensä, jotka leimaavat myös julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä. Tilaaja–tuottaja-toimintatapa itsessään sisältää monia erilaisia kuntakohtaisia sovelluksia. Moni tutkimus käyttääkin jonkin kunnan sovellusta esimerkkinä, ja näitä tutkimuksia on tämän tutkielman taustakirjallisuutena. Tämä tutkimus tarkastelee käytännön ilmiötä, sopimusohjausta, aiemmin mainituista teoreettisista lähtökohdista. Sen vuoksi teoriakirjallisuuden osalta keskeisiä ovat sekä käytännön sopimusohjausjärjestelmiä ja tilaaja–tuottaja-asetelmia käsittelevä tieteellinen tutkimus että tutkimuksen aihepiiriä (sopimuksellisuus, näennäismarkkinat, päämies–agentti-suhteet, tuloksellisuus) teoretisoiva kirjallisuus.

Sopimusohjauksesta ja tilaaja–tuottaja-toimintatavasta suomalaisessa kontekstissa löytyy nykyisellään hyvin tutkimuksia (Esim. Kallio ym. 2006; Lillrank & Haukkanen-Haara 2006; Sihvonen 2006; Ihalainen 2007; Uusitalo 2007, Stenvall & Rannisto 2007, Mieltyinen 2011). Huomionarvoista on, että nämä tutkimukset ovat pääosin viime vuosikymmenen puolivälin jälkeen tehtyjä. Tällaisenaan tilaaja–tuottaja-toimintatapa ja sopimusohjaus ovat suomalaiseen kuntarakenteeseen luotuja, ja siltä osin niiden tutkimus on pääosin suomalaista. Kuitenkin myös muissa maissa on vastaavia malleja paikallisiin julkisen palvelutuotannon järjestelmiin sovitettuina.

Uusimpia aihepiiriä käsitteleviä teoksia on Kari Hakarin väitöskirja (2013) *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Kari Hakari on ollut luomassa Tampereen toimintamallia, johon kuuluu oleellisena osana tilaaja–tuottaja-malli.

Tutkimus on kokonaistutkimus Tampereen toimintamallin uudistamisesta. Hakari on siten perehtynyt erittäin tarkasti kuntien toimintamallien uudistamiseen, ja väitöskirja myös käsittelee sen vuoksi tutkimuksen kannalta keskeistä aihepiiriä.

Muita tämän tutkimuksen kannalta relevantteja teoksia ovat esimerkiksi Kallion, Martikaisen, Meklinin, Rajalan ja Tammen teos (2006) *Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista* sekä Ranniston, Stenvallin ja Juusenahon toimittama teos (2011) *Enemmän kuin osiensa summa. Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella*. Jälkimmäinen käsittelee erityisesti sopimusohjausta, ja ensimmäinen on enemmän yleisteos. Teokset avaavat hyvin sekä teoreettisen näkökulman että mallintavat toimivien tilaaja–tuottaja-mallien avulla sopimusohjaukseen liittyviä ominaispiirteitä.

Aihetta on tutkittu monista eri näkökulmista. Aiemmin mainittujen lisäksi myös esimerkiksi Uusitalon vuonna 2007 julkaistu teos *Tilaajan ja tuottajan vuorovaikutus. Pilottihankkeen arviointia Tampereen toimintamalliuudistuksessa* täsmentää joiltain osin tutkimuksen kannalta relevantteja sopimusohjausprosessin piirteitä. Sopimusohjausta on tutkittu myös esimerkiksi erikoissairaanhoidon painottuen. Tästä näkökulmasta aihetta ovat tutkineet muun muassa Rauno Ihalainen väitöskirjassaan *Sopimusohjaus erikoissairaanhoidon palvelujen tuottamisen ohjauksessa* (2007) sekä Maarit Sihvonen väitöskirjassaan *Neuvottelujen kautta toimeenpanoon – Sopimusohjauksen implementaatio erikoissairaanhoidossa* (2006). Erikoissairaanhoidon on nykyisellään pitkälti ulkoistettu sairaanhoitopiireille, jotka ovat kuntayhtymiä.

Tieteellisen tutkimuksen lisäksi aiheesta on julkaistu myös useita erilaisia raportteja ja arviointitutkimuksia. Kunnat ovat tehneet omia arviointejaan, uusimpina vuoden 2015 alussa julkaistu Tampereen toimintamallin arviointi. Lisäksi monet muut tahot (esim. Kuntaliitto, Valtiovarainministeriö) ovat julkaisseet aihetta koskevia raportteja ja arviointeja. Esimerkiksi Toimi 2010-raportissa (Kuntaliitto 2010) ovat tutkimuskohteena yhdeksän kunnan tilaaja–tuottaja-mallit.

Keskeistä aineistoa tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen osalta ovat tuloksellisuuteen ja päämies–agentti-teoriaan sekä muun muassa sopimuksellisuuteen ja näennäismarkkinoihin liittyvä kirjallisuus. Päämies–agentti-suhteista on kirjoitettu paljon taloustieteissä, ja teoriaa on käsitelty paljon myös sopimusohjaukseen ja tilaaja–tuottaja-toimintatapaan liittyvässä kirjallisuudessa. Myös tuloksellisuudesta on paljon tutkimuksia. Esimerkiksi Meklin ja Vakkuri ovat kirjoittaneet paljon tuloksellisuudesta julkissektorilla ja sen monitulkintaisuudesta. Tutkimukseen soveltuvaa kansainvälistä kirjallisuutta ja tutkimuksia löytyy esimerkiksi päämies–agentti-suhteista (esim.



Eisenhardt 1989), transaktiokustannuksista (ks. Williamson 1985) sekä yleisesti markkinasuuntautuneista toimintatavoista ja New Public Managementista (esim. Gruening 2001).

Tutkimuksen aihepiirin näkökulmasta teoreettista keskustelua on käyty myös Esa Hyyryläisen teoksessa *Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen* (2004). Hyyryläinen mallintaa teoreettisesta näkökulmasta sopimuksellisuutta ja siihen liittyvää ohjausta ja hallintaa New Public Managementin avulla. Myös Valkaman *Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla* (2004) avaa hyvin tutkimuksen teoreettista taustaa. Sopimusohjauksen edellyttämästä tuotteistamisesta on kirjoittanut esimerkiksi Kolehmainen (2006) teoksessa *Tuotteistus ja kustannuslaskenta tilaaja-tuottajamallissa. Tuotekohtaisten kustannuslaskentamallien kehittäminen Tampereen kaupungin tuotantoyksiköille*. Tässä tutkimuksessa on hyödynnetty myös monia muita teoksia soveltuvien osin. Lisäksi lainsäädännöllä on tärkeä asema tämänkaltaisessa tutkimuksessa.

## 2.4 Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen rakenne

Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen tutkimus, jonka tarkoituksena on nostaa teorian ja sitä tukevien käytännön esimerkkien avulla esiin ominaispiirteitä, joita sopimusohjaukseen liittyy. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa kuvataan reaalisia ilmiöitä (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 157). Tässä tutkimuksessa tutkittavana reaalimaailman ilmiönä on kuntien tilaaja–tuottaja-toimintatavoissa tapahtuva sopimusohjaus. Eli sen sijaan, että tutkimuksessa määriteltäisiin vain yleisesti sopimuksellisuutta teorian kautta, näitä teoreettisia näkemyksiä sovelletaan käytännön ilmiöön, sopimusohjaukseen. Ilmiötä tarkastellaan sen sovellusten yhteisten piirteiden kautta.

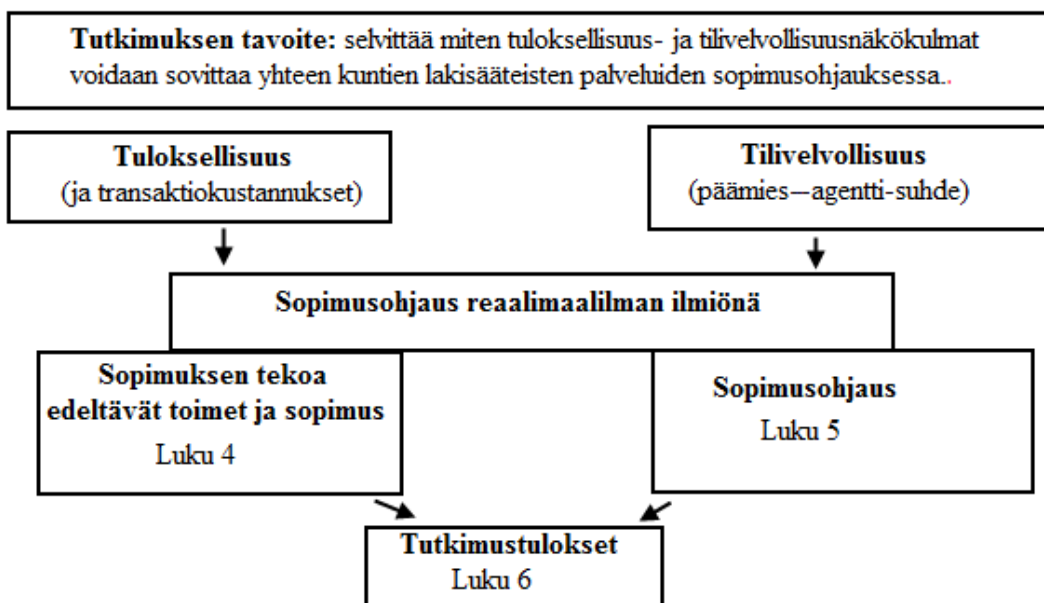
Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tulee huomioida todellisuuden luonne. Todellisuus on moninainen, ja tapahtumien välillä saattaa olla löydettävissä tästä johtuen erilaisia suhteita. (Hirsjärvi ym. 2007, 157.) Todellisuuden moninaisuus tulee ilmi myös tutkimuksen kohteena olevassa sopimusohjauksessa ja sen kontekstissa. Sopimusohjaus tutkimuksen tilaaja–tuottaja-kontekstissa sisältää tiettyjä yleispiirteitä, mutta se, miten ohjausprosessi eri kohteissa muodostuu, riippuu erinäisistä valinnoista, joiden välillä on myös syy-seuraussuhteita. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa selitykset ovatkin mahdollisia, ja tyypillistä on, että tutkija ja hänen tietämyksensä ovat linkittyneet tiiviisti toisiinsa (Hirsjärvi ym. 2007, 126).

Kvalitatiivisen tutkimuksen ryhmittelyistä (ks. Hirsjärvi ym. 2007, 162) tutkimus on lähimpänä säännönmukaisuuksien etsintään pyrkivää tutkimusta sekä toiminnan merkityksen ymmärtämiseen

tähtäävää tutkimusta. Tutkimuksessa tarkoitus on Hirsijärven ym. jaottelun mukaisesti etsiä säännönmukaisuuksia tunnistamalla piirteitä, joiden pohjalta kartoitetaan suhteita ja voidaan luoda eräänlainen tapahtumien rakenneanalyysi. Samalla kuitenkin tarkoitus on kuvata sopimusohjausilmiötä tilaaja–tuottaja-kontekstissa valituista näkökulmista siten, että tutkimus auttaisi ymmärtämään ilmiötä. (Hirsjärvi ym. 2007, 162.)

Tutkimusmenetelminä ovat kirjallisuuskatsaus sekä käsiteanalyysi. Kirjallisuuskatsausta täydennetään aiheeseen liittyvällä muulla raportoinnilla, jotta ilmiötä voidaan havainnollistaa tarvittavissa kohdin konkreettisoin esimerkein. Tutkimus on kirjallisuuskatsauksen tyypeistä lähimpänä kuvailevaa kirjallisuuskatsausta, eli sille tyypillisesti ilmiötä kuvataan laaja-alaisesti luokitellen sen ominaisuuksia (Salminen 2011, 6). Teoreettisen viitekehyksen, erityisesti käsitteiden, määrittelyssä menetelmänä on käsiteanalyysi. Käsiteanalyysi avaa käsitteen sisällön ja sen suhteet toisiin käsitteisiin (Nuopponen 2003, 13). Oleellista on ymmärtää ilmiön käsitteelliset ja teoreettiset lähtökohdat ja niiden väliset suhteet.

Kuviossa 3 kuvataan tutkimuksen rakennetta. Tutkimus yhdistää teoriana tuloksellisuusnäkökulman ja transaktiokustannukset osana tuloksellisuusnäkökulmaa sekä tilivelvollisuuden ja sen taustalla olevan päämies–agentti-teorian käytännön ilmiöön nimeltä sopimusohjaus.



KUVIO 3. Tutkimuksen rakenne

Valkama määrittelee tilaaja–tuottaja-toimintatapojen tutkimukset kolmeen ryhmään: olemassa olevien mallien seuranta tutkimuksiin, kilpailuttamisen oikeudellisiin näkökulmiin paneutuviin tutkimuksiin sekä käsitteellisiin tutkimuksiin. Tätä jaottelua voidaan soveltaa myös tähän sopimusohjaukseen paneutuvaan tutkimukseen. Tämä tutkimus on Valkaman määrittelyllä käsitteellinen tutkimus, jolle on ominaista määrittää kohde, kuvata sen piirteitä, ehtoja ja edellytyksiä sekä siitä käytyä keskustelua. Tyypilliset metodit käsitteelliselle tutkimukselle ovat kirjallisuustutkimus ja oma ajattelu. Tutkimuksen tulokset ovat tyypillisesti määritelmiä ja pohdintoja tutkimuskohteesta, sen luonteesta ja soveltuvuudesta. (Valkama 2004, 33.)

Voitaisiinkin tiivistää, että tutkimus on pääosin käsitteellisteoreettinen tutkimus. Tutkimus sisältää myös lyhyitä, teoriaa konkretisoivia ja havainnollistavia esimerkkejä, jotka ovat kaikki johdonmukaisuuden vuoksi Tampereen kaupungista. Tutkimuksessa käytetty aineisto koostuu tutkimukseen liittyvää teoriaa avaavasta kirjallisuudesta sekä kirjallisuudesta, jossa teoriaa sovelletaan käytännön kokemuksiin sopimusohjauksesta tilaaja–tuottaja-toimintatavassa.

Tutkimus koostuu johdanto-osuudesta, tutkimusasetelman määrittelystä, keskeisten käsitteiden ja teoreettisen viitekehyksen kirjallisuuskatsauksesta ja itse sopimusohjausta tarkastelevasta osuudesta sekä tutkimustulos- ja päätelmäosioista. Ennen sopimusohjauksen tarkastelua tutkimuksen kolmannessa pääluvussa määritellään sopimusohjauksen teoreettinen viitekehys sekä keskeiset käsitteet. Tätä teoreettista pohjaa sovelletaan päälukujen 4 ja 5 tarkasteluissa sopimusohjauksesta.

Tilaaja–tuottaja-toimintatapaa ja sopimusohjausta tarkastellaan ajallisesti kahden kokonaisuuden näkökulmasta. Ensimmäinen osio tarkastelee tilannetta ja toimia ennen sopimuksen astumista voimaan sekä itse sopimusta. Sopimusohjaus ja sopimuksen solminen edellyttävät usein tiettyjä toimia, kuten tuotteistamista. Lisäksi tärkeää on ymmärtää, mitä edeltäviä toimia täytyy tehdä, jotta voidaan ylipäättään tehdä palvelusopimus ja valita paras mahdollinen palveluntuottaja.

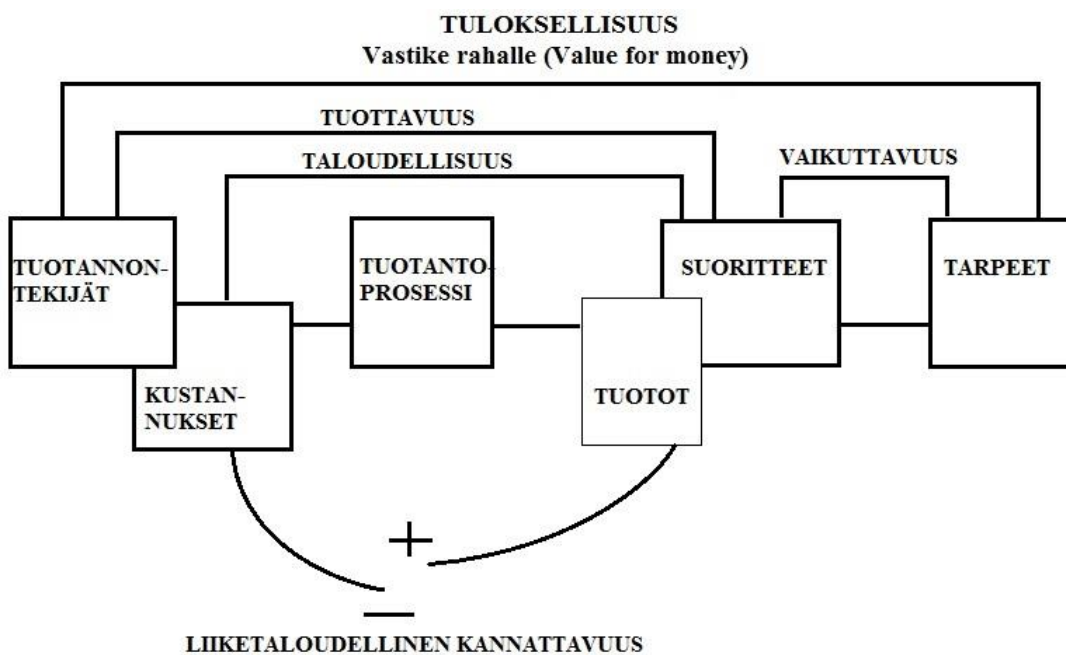
Toinen osio pureutuu konkreettiseen sopimuksella ohjaamiseen. Sopimuksen solmimisen jälkeen on keskeistä tarkastella, mitä on sovittu ja mitkä ovat eri osapuolten roolit, toimivalta ja vastuut. Kun jotain on sovittu, on myös tärkeää tietää, miten sovittua valvotaan ja arvioidaan. Koska julkisessa toiminnassa ei toimita täysin puhtailla markkinoilla, on keskeistä selvittää myös, millä muilla tahoilla on intressejä vaikuttaa palvelutoimintaan ja miten julkisen toiminnan luonne vaikuttaa sopimusohjaukseen.

### 3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

#### 3.1 Tuloksellisuus ja transaktiokustannukset

Julkisen toiminnan tarkoituksena on järjestää palveluita kansalaisille. Tavoite eroaa yritysten toiminnasta, jonka keskeinen tavoite on taloudellisen voiton saaminen. Julkisen toiminnan edellytyksiksi voidaan nostaa tuloksellisuus sekä talouden tasapaino. (Meklin 2009b, 61.) Talouden tasapaino voidaan nähdä yhdistettynä myös tuloksellisuuteen; on haastavaa nähdä toiminta tuloksellisena, jos talous ei ole tasapainossa.

Tuloksellisuuden toteaminen ei ole yksiselitteistä, vaan se edellyttää jonkinlaista arviointia. Arviointia voidaan tehdä erilaisten käsitteistöjen ja mallien avulla. Vakkuri nostaa tuloksellisuuden yhdeksi tavaksi arvioida julkisen toiminnan kokonaisrationaalisuutta (Vakkuri 2009, 16). Tilaaja–tuottaja-toimintatavan keskeinen tavoite on parantaa kuntien tuloksellisuutta. Tuloksellisuuden tarvetta ohjaa niukkuus eli kunnan rajalliset voimavarat, jotka pyritään käyttämään mahdollisimman hyvin kuntalaisten tarpeiden näkökulmasta. Tarkoituksena on käyttää voimavarat siten, että niiden tuottama hyvinvointi on mahdollisimman suuri. (Meklin ym. 2009, 247.) Tässä tutkimuksessa käytetään tuloksellisuuden viitekehyksenä Meklinin ym. (2009, 247) kuvion 4 määritelmää.



KUVIO 4. Tuloksellisuuden osatekijät reaali-prosessissa (Meklin ym. 2009, 247)

Kuvion 4 mukaan tuloksellisuuden osa-alueita eli tuloksellisuustekijöitä ovat tuottavuus, taloudellisuus, vaikuttavuus sekä liiketaloudellinen kannattavuus. Kuvio osoittaa osatekijöiden keskinäisiä suhteita sekä kuvaa tuotantoprosessin eri vaiheita. Huomiota tulee kiinnittää erityisesti suoritteiden ja tarpeiden suhteeseen. Keskeinen kysymys tätä suhdetta tutkittaessa on, vastaavatko suoritteet tarpeita, joita varten niitä tuotetaan

*Kannattavuuden* käsite on kunnissa ongelmallinen, sillä kuntien maksuttomassa toiminnassa kannattavuus ei ole samalla tavoin mitattavissa kuin maksullisessa toiminnassa tai voittoa tavoittelevilla toimijoilla. Kannattavuuden käsitettä voidaan kuitenkin soveltaa kunnissa niiden maksulliseen toimintaan ja liiketaloudellista kannattavuutta kuntakonsernissa liiketoimintaa harjoittaviin yksiköihin. Meklinin ym. mukaan kannattavuus voidaan määritellä suoritteeseen liittyvien tuottojen ja kustannusten suhteena tai erotuksena. Raha on kannattavuuden mittari, jolla arvostetaan tuotannontekijöiden hankinta ja lopullinen tuotos. Liiketaloudellinen kannattavuus voidaan määrittää siten, että toiminta on kannattavaa, mikäli ostajat maksavat suoritteista enemmän kuin niiden tuottamisesta on aiheutunut kustannuksia. (Meklin ym. 2009, 248.)

*Taloudellisuus* voidaan hahmottaa kustannusten ja suoritteiden suhteena. Taloudellisuutta tavoiteltaessa pyrkimyksenä on tuottaa joko samalla rahamäärällä mahdollisimman paljon suoritteita tai tuottaa tietty määrä suoritteita mahdollisimman vähäisin kustannuksin. Panosten ja tuotosten eli suoritteiden ja niiden valmistamiseen käytettyjen tuotannontekijöiden suhdetta kutsutaan *tuottavuudeksi*. Taloudellisuuden ja tuottavuuden käsitteiden käytön edellytyksenä on vertailuasema. Käsitteet kertovat, toimitaanko kunnassa resurssien ja talouden näkökulmasta niin hyvin kuin olisi mahdollista. (Vakkuri 2009, 16; Meklin ym. 2009, 248.) Valtiovarainministeriön kuntien tuottavuutta käsittelevässä raportissa tuottavuus määritellään tuotannon määrän kasvuksi, jota ei voida selittää panosten lisäämisellä (Valtiovarainministeriö 2011b, 13). Jääskeläisen määrittelyssä panoksilla aikaansaatujen suoritteiden osalta otetaan myös huomioon suoritteiden laatu. Laadun määrittelyssä huomioidaan tällöin teknisen laadun lisäksi myös asiakkaiden kokemukset. (Jääskeläinen 2010, 54.)

Kun puhutaan toiminnan taloudellisuudesta ja tuottavuudesta kokonaisuutena, voidaan myös käyttää käsitettä *tehokkuus*. Kunnissa voidaan arvioida esimerkiksi itse tuotetun ja ulkoa ostetun palvelun tehokkuutta toisiinsa nähden. Tämä vaatii kuitenkin sopivat mittarit, jotta oma ja ulkoinen tuotanto voidaan saattaa vertailukelpoisiksi. Tuotteistaminen ja mitattavan ilmiön tarkka määrittely ovat avainasemassa tehokkuutta mitattaessa. Tehokkuus ei kuitenkaan huomioi sitä, onko toiminta

järkevää ja saadaanko sillä aikaan oikeita vaikutuksia. Meklin käyttää tuottavuutta ja tehokkuutta rinnakkaisina käsitteinä. Hän määrittelee tehokkuuden parhaan mahdollisen lopputuloksen aikaansaamisena annetuilla voimavaroilla. (Meklin 2009b, 64.)

Kuntien toiminnan luonteesta johtuen *vaikuttavuus* on keskeinen käsite kuntapalveluiden arvioinnissa. Vaikuttavuus kuvaa tuotosten ja niistä seuraavien vaikutusten suhdetta (Vakkuri 2009, 16). Vaikuttavuuden käsitteen avulla voidaan selvittää, tehdäänkö oikeita asioita eli vastaako toiminta sille asetettuihin tarpeisiin. Käsitteen luonteesta johtuen mitattavien tavoitteiden asettaminen voi olla haastavaa.

Vaikuttavuus voidaan käsittää toiminnalle kohdistettujen tavoitteiden ja odotusten toteutumisena. Tavoitteiden tulee tällöin olla asiallisia ja mitattavissa. Lisäksi tavoitteiden tulee olla sellaisia, että niiden toteutuminen on mahdollista todeta. (Meklin 2009b, 64.) Vaikuttavuus voidaan ymmärtää myös sen avulla, kuinka hyvin saadaan aikaan tavoitteen mukaista toimintaa (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 38). Tämän määritelmän ero ensin mainittuun tiivistyy sanoihin ”kuinka hyvin”. Edellisen määritelmän mukaan tavoite (tai odotus) joko täyttyy (toiminta on tuloksellista) tai ei täyty. Jälkimmäisessä määritelmässä vaikuttavuutta ei määritetä näin yksiselitteisesti, vaan siihen sisältyy arvioimisen varaa.

Vaikuttavuutta voidaan myös arvioida vaikutuksen avulla siten, että vaikutus kuvaa eroa, joka syntyy toimimisesta suhteessa toimimattomuuteen. Esimerkiksi reiän paikkaaminen hampaasta aiheuttaa konkreettisen vaikutuksen, kun hammassärky loppuu. Vaikutusta arvioidaan tällöin siis muutoksen avulla, joka tulee toimimattomuudesta verrattuna siihen, kun tehdään toimia asian eteen. (Meklin 2001, 107.) Tällöin toiminnan vaikutus ja vaikuttavuus ovat helposti todettavissa. Vaikuttavuutta arvioitaessa tuotosten *laatu* on myös keskeinen. Palvelun laatuun vaikuttavat sekä taustalla olevat rakennetekijät että itse palveluprosessi (Valtiovarainministeriö 2011b, 13). Kuitenkaan laatu ja vaikuttavuus eivät aina tule käsi kädessä. Palvelu voi olla laadultaan hyvin tuotettu, mutta mikäli se ei vastaa asiakkaan tarpeita, vaikuttavuus ei ole kovin hyvä. Pääasiallisesti hyvän laadun voidaan kuitenkin nähdä edistävän myös tarpeiden tyydytystä.

On myös hyvä pohtia palveluiden saavutettavuutta osana palveluiden vaikuttavuutta. Palveluiden vaikuttavuutta arvioitaessa asiakkaan näkökulmasta laadun lisäksi myös saavutettavuuden merkitys saattaa olla suuri. Joskus nämä tavoitteet voivat olla ristiriitaisia. Voidaan ajatella, että palveluiden keskittäminen esimerkiksi erikoissairaanhoidossa mahdollistaa paremmin erikoistumisen osaamisen

keskittyessä. Samalla saatavuus huononee, mutta tuottavuus ja laatu voivat parantua. Palveluiden käyttäjän näkökulmista osaamisen keskittymisen voidaan nähdä edistävän palveluiden laadukkuutta, ja toisaalta saavutettavuuden huononeminen nähdään monesti kielteisenä asiana. Asiakas muodostaa näiden pohjalta kokonaiskuvan, jonka perusteella hän arvottaa palvelun. Tähän vaikuttaa asiakkaan näkemä vaihtoehtoiskustannus esimerkiksi ajan muodossa. Harvemmin tarvittavan palvelun, kuten esimerkiksi jalkaleikkauksen, perässä asiakas on monesti valmis matkustamaan pidemmällekin laadun ja erikoisosaamisen perässä, kun taas rutiiniluontoisen palvelun kohdalla pitkän matkan vaihtoehtoiskustannus voi nousta liian suureksi.

*Tulos* kuntien toiminnan yhteydessä voidaan mieltää suoritteiksi ja niiden vaikutuksiksi. Julkinen sektori ei yleensä huomioi tuloksen yhteydessä sen aikaansaamiseen käytettyjä voimavaroja. Kuitenkin julkisella sektorilla vaikuttavuuden arvioinnissa tulee ottaa huomioon jossain määrin myös niukkuus eli rajalliset voimavarat. Tällöin tarkoituksena on saada voimavaroille mahdollisimman hyvä vastike. (Meklin 2001, 94–96.) Jos tulosta tarkastellaan asetettujen tavoitteiden kautta, tulee huomiota kiinnittää tavoitteiden asettamiseen. Jos tavoitteet ja todellinen tarve eivät kohtaa, saattaa tulos olla tavoitteiden valossa hyvä mutta tarpeisiin nähden heikko.

Jotta toiminnan tuloksellisuutta ja sen osatekijöitä voidaan arvioida, tarvitaan mittaamista ja mittareita. On tärkeää, että mittareilla kerätään tietoa sekä toiminnan vaikuttavuudesta että tehokkuudesta, jotta mittaaminen on vaikuttavaa. Huomiota ei tule kuitenkaan kiinnittää ainoastaan lopputuloksiin ja tavoitteisiin, vaan myös panoksiin (Williams 2003, 653). Tuloksellisuuden määrittäminen on haastavaa mutta tarpeellista, jotta sen toteutuminen voidaan mitata ja todeta.

Tuloksellisuuden mittaamista ja informaation käyttöä on tutkittu paljon (esim. Van Dooren ja Van de Walle 2008). Williamsin (2003) tuloksellisuuden mittaamisen historiaa julkissektorilla koskeneen tutkimuksen tuloksena todettiin mittaamisella olevan kolme keskeistä käytännön tarkoitusta. Sen avulla saadaan tietoa resurssien käytöstä ja täten voidaan seurata tilivelvollisuuden toteutumista. Mittaaminen auttaa myös budjetoinnissa eli resurssien allokoimisessa sekä toiminnan tuloksellisuuden kehittämisessä. (Williams 2003, 653.) Tuloksellisuuden määrittäminen sekä siihen liittyvän tiedon kerääminen onkin tärkeää toiminnan ohjaamisen, johtamisen ja kehittämisen näkökulmista sekä ulkoisille sidosryhmille. Esimerkiksi kuntalaisilla on intressi saada tietoa kuntien toiminnan tuloksellisuudesta.

Tarkasteltaessa tilaaja–tuottaja-asetelmassa tapahtuvaa sopimusohjausta kuntasektorilla tuloksellisuuden ymmärtämisellä on keskeinen merkitys. Usein tilaaja–tuottaja-toimintatavan soveltamista perustellaan Junnilan ja Fredrikssonin (2012, 10) mukaan pyrkimyksillä tehostaa toimintaa ja saada tätä kautta säästöjä vallitsevassa tilanteessa, jossa palvelutarpeet kasvavat. Ihalaisen (2007, 68) mukaan sopimusohjauksen osalta kiinnostavaa on se, miten tilaajan ja tuottajan välisellä sopimusmenettelyllä voidaan sovittaa yhteen palvelujen kysynnän kasvun ja niukkojen resurssien välinen ristiriitaisuus.

*Transaktiokustannusten minimointi on* keskeistä sekä kuntien toiminnan tuloksellisuuden että sopimusohjauksen näkökulmista. Transaktiokustannukset vaikuttavat merkittävästi toiminnan tuloksellisuuden kokonaisarviointiin sekä sen osatekijöiden arviointiin. Tilaaja–tuottaja-toimintatavassa transaktiokustannukset ovat hankittavan suoritteen ostohinnan lisäksi tilaajalle syntyviä kustannuksia (Kallio ym. 2006, 36). Williamson kuvaa transaktiokustannuksia taloudessa vastaavasti kuin kitka käsitetään fysiikassa (Williamson 1985, 19). Tällainen transaktiokustannuksia aiheuttava kitkatekijä voi olla esimerkiksi epäsymmetrinen informaatio (Terviö 2010, 104). Informaation epäsymmetrian haasteesta johtuen tilaajalla on tarve valvoa tuottajaa, jolloin syntyy valvonnan transaktiokustannuksia.

Transaktiokustannusten identifioiminen voi olla haastavaa, sillä niitä ei esimerkiksi eritellä kirjanpidossa erilliselle tilille (Näsi 2011, 111). Markkinasuuntautuneissa toimintatavoissa toiminnassa voi syntyä suuriakin transaktiokustannuksia. Transaktiokustannusten minimoimisen voidaan nähdä olevan yhteydessä organisaation menestymiseen (Terviö 2010, 104).

Transaktiokustannuksia syntyy toimintaa ennen (*ex ante*), sen aikana (*ex nunc*) ja sen jälkeen (*ex post*). (Kallio ym. 2006, 36.) Williamson käyttää yksinkertaisempaa jaottelua *ex ante*- ja *ex post*-kustannuksiin. Toimintaa edeltäviä transaktiokustannuksia ovat esimerkiksi valmistelu- ja neuvottelukustannukset. (Williamson 1985, 20.) Transaktiokustannuksia syntyy tilaaja–tuottaja-asetelmassa myös esimerkiksi tuotteistamisesta sekä tuottajien vaihtamisesta. Toiminnan aikaisia transaktiokustannuksia syntyy muun muassa koulutuksesta sekä toiminnan ja laadun valvonnasta. Toiminnan jälkeisiä kustannuksia voi syntyä esimerkiksi oikeudenkäynneistä, mikäli sopimussuhteeseen liittyvistä asioista on erimielisyyksiä. (Kallio ym. 2006, 37.)

Käsitteen taustalla on *transaktiokustannusteoria* (mm. Oliver Williamson). Teorian mukaan tietty toiminta voidaan organisoida monella eri tapaa (Williamson 1985, 20). Transaktiokustannusten



käsitettä sovelletaan teoriassa nimenomaan markkinasuuntautuneisiin toimintatapoihin. Taustalla on ajatus, jonka mukaan markkinasuuntautuneet mallit ovat rakenteeltaan monimutkaisempia ja kasvattavat tällöin transaktiokustannuksia. (Kohtamäki 2005, 39.) Transaktiokustannukset ilmenevätkin Williamsonin mukaan ongelmallisina organisaation sopimuksellisissa suhteissa (Williamson 1985, 20). Päämies–agentti-asetelmaa tarkasteltaessa keskeistä onkin ymmärtää, mistä kaikista transaktiokustannuksista syntyy päämiehen ja agentin välisessä sopimussuhteessa. Williamson tarkastelee aihetta nimenomaan markkinoilla tapahtuvana ilmiönä, mihin Kohtamäki kuitenkin muistuttaa, että vastaavanlaisia kustannuksia voi syntyä myös hierarkiassa esimerkiksi sisäisestä toiminnan laadunvalvonnasta (Kohtamäki 2005, 39).

### **3.2 Päämies–agentti-teoria**

Tilivelvollisuusnäkökulmasta tilaaja–tuottaja-toimintatapaa ja sopimuksellisia suhteita voidaan tarkastella päämies–agentti-teorian avulla. Eisenhardtin mukaan päämies–agentti-teoriaa sovelletaan erityisesti tilanteisiin, joissa päämies delegoi tehtäviä toisen suoritettavaksi (Eisenhardt 1989, 58). Päämies valtuuttaa agentin toimimaan puolestaan, kun hänellä itsellään ei ole riittävästi tietoa, osaamista tai resursseja suorittaa tehtävää itse. Tästä aiheutuu riippuvuussuhde päämiehen ja agentin välille. (Lillrank & Haukkapää-Haara 2006, 17–18.) Agentti saa tehtävästä korvausta, joten hänen tulee hoitaa sovitut tehtävät päämiehen edun mukaisesti. Agentilla on toiminnastaan tilivelvollisuus päämiehelle. Taustalla on ajatus, että päämies ja agentti molemmat rationaalisina toimijoina pyrkivät maksimoimaan omat etunsa. Toimijoiden väliset ongelmat ovat seurausta oman edun tavoittelusta. (Meklin 2009b, 57.) Keskeinen kysymys ohjaussuhteessa onkin se, miten päämies voi varmistua, että agentti toimii koko ajan tehtävää suorittaessaan päämiehen edun mukaisesti (Kivistö 2009, 51).

Teoria soveltuu erityisen hyvin tilaaja–tuottaja-toimintatavan arviointiin, sillä kunnissa on nähtävissä erilaisia päämies–agentti-suhteita. Toimintatavan kannalta mielenkiintoisin tällainen on tilaajan ja tuottajan välinen suhde. Tilaajan roolina on olla rahoittaja ja päämies. Tuottaja toteuttaa tilausta ja on tilaajalle tilivelvollinen sopimuksessa sovituista asioista, kuten palvelun laadusta. Tämän suhteen taustalla vaikuttaa kuntalaisten ja heitä edustavien poliitikkojen sekä kuntalaisten ja kuntaorganisaation toimijoiden välinen päämies–agentti-suhde. Tilaaja edustaa kuntaa ja kuntalaisia. Tilaaja hankkii kuntalaisille palveluita ja rahoittaa ne verovaroin. Tilaaja on siis samaan aikaan sekä agentti että päämies. Tilaajalla tarkoitetaan tässä sekä tilaajapuolen luottamushenkilöitä

että tilaajayksiköissä toimivia virkamiehiä. Tilaajayksiköiden sisällä on myös omat päämies–agentti-suhteensa. Tässä tutkimuksessa tarkastelemme tilaajan eli päämiehen suhdetta agentteina toimiviin tuottajiin. Huomionarvoista on, että yleensä päämies–agentti-suhteet perustuvat vapaaehtoisuudelle, mutta joissain tilanteissa suhde voi olla pakottava (Kivistö 2009, 52).

Tilaaja–tuottaja-toimintatavassa, kuten suurelta osin muissakin päämies–agentti-suhteissa, taustalla on sopimussuhde. Sopimuksessa on sovittu päämiehen ja agentin yhteistyöstä sekä agentin tehtävistä (Meklin 2009b, 59). Greven mukaan agentilla ei ole intressiä paljastaa kaikkea siitä, miten hän tehtävää suorittaa, ja päämiehellä ei taas ole mahdollisuutta valvoa kaikkea agentin toimintaa (Greve 2000, 155). Kannustimien merkitys nousee esiin keskeisenä teoriaan liittyvänä piirteenä. Kannustimien lisäksi informaatiomenettelyillä, kuten informaatio-ohjauksella, on keskeinen asema teoriassa. (Ihalainen 2007, 105.) Kannustimien avulla päämies voi edesauttaa sitä, että agentti toimii tämän tavoitteiden mukaisesti. Lisäksi teoriaan kuuluu leimallisesti päämiehen agenttiin kohdistama arviointi siitä, kuinka hyvin agentti onnistuu toiminnassaan. Arviointi on kuitenkin haastavaa, sillä sitä voidaan tehdä monin eri tavoin. (Uusitalo 2011, 21.)

Päämiehen ja agentin välisessä suhteessa nousee esiin useita erilaisia haasteita. Eisenhardtin mukaan päämiehen ja agentin välille saattaa syntyä ristiriita, jos näiden tavoitteet ja toiveet ovat erilaisia. Tämän seurauksena päämiehen voi olla vaikeaa saada selville, millaista agentin tosiasiallinen toiminta on, eli toimiiko agentti päämiehen tavoitteiden ja toiveiden mukaisesti. (Eisenhardt 1989, 58.) Kallio ym. käyttävät termiä *tavoiteristiriita*. Ristiriita ilmenee tilaajan ja tuottajan erilaisina päämäärinä. (Kallio ym. 2006, 34.) Ristiriidan taustalla voivat olla päämiehen ja agentin erilaiset arvot ja intressit (Lillrank & Haukkipää-Haara 2006, 18). Taustalla voivat myös olla päämiehen ja agentin *erilaiset arviot riskeistä*, jotka johtavat erilaiseen toimintaan (Eisenhardt 1989, 58). Tilaajan päämäärä on tuottaa kuntalaisille palvelut mahdollisimman hyvin laadun ja kustannusten näkökulmasta. Ulkoisella tuottajalla, kuten yksityisellä yrityksellä, päämäärä on monesti voiton tuottaminen. Nämä päämäärät eivät itsessään ole ristiriitaisia keskenään, mutta niiden samanaikainen toteutuminen edellyttää toimivaa ohjausta.

Toisena ongelmana on *informaation epäsymmetrisyys*. Tilaajan ja tuottajan ollessa eriytettyinä on markkinasuuntautuneissa toimintavoissa haasteena hierarkioihin nähden tiedonkulku osapuolten välillä. Informaation epäsymmetrisyys voi aiheuttaa ongelmia, mikäli jompikumpi osapuoli jättää oleellisia tietoja kertomatta toiselle. (Kallio ym. 2006, 34.) Edellä mainittu on myös esimerkki *moraalikaladosta*. Riski moraalikaladosta syntyy, kun agentilla on tiedollisesti vahvempi asema

päämieheen nähden ja osapuolten tavoitteet ovat ristiriitaisia. Ilmiönä moraalikato on agentin oman edun tavoittelua välittämättä päämiehen edusta. Tämän vuoksi tavoiteristiriitojen ja informaation epäsymmetrian minimointi on keskeistä ongelman ratkaisun kannalta. (Kivistö 2009, 52.) Moraalikato yhdistyy myös toiminnan tuloksellisuuteen. Barrin määritelmän mukaan moraalikatoa ja informaation epäsymmetriaa esiintyy silloin, kun toimeksiannon suorittaja pystyisi vaikuttamaan toiminnan tuottavuuteen tavalla, joka ei ole toimeksiantajalla tiedossa (Barr 1992, 752).

Informaation epäsymmetriaa on myös se, jos toimeksiantajat eivät saa tarvittavaa tietoa toimeksiannon suorittajien osaamisesta (Barr 1992, 750). Toinen informaation epäsymmetriasta seuraava ongelma onkin *haitallinen valikoituminen*. Keskeinen kysymys liittyy agentin valintaan. Päämiehen tulisi pystyä valitsemaan ominaisuuksiltaan paras mahdollinen agentti tehtävän suorittamista varten. Tiedon epäsymmetrian osalta kyse on siis ennen yhteistyösuhdetta vallitsevasta päämiehen ja agentin tietojen epäsymmetriasta. (Kivistö 2007, 19.) Haitallisessa valikoitumisessa agentiksi valikoituu vääränlaisia toimijoita, jotka tietävät itse olevansa päämiehen näkökulmasta riski, mutta he onnistuvat peittämään tämän päämieheltä (Barr 1992, 750).

Edellä mainittujen ongelmien ilmitulon seurauksena päämiehen ja agentin välille voi syntyä luottamuspulla (Lillrank & Haukka-Pää-Haara 2006, 18). Luottamuspullan vallitessa yhteistyö on haastavaa etenkin, jos päämiehellä on jatkuva tarve kontrolloida agentin toimintaa. Moraalikadosta seuraa Barrin mukaan myös fundamentaalinen ongelma. Agentin onnistuessa peittämään hyvin päämiehelle haitallisen toiminnan ja sen seuraukset siten, ettei agentti itse joudu vastuuseen toimiensa seurauksista, vähenevät agentin kannustimet toimia tulevaisuudessa päämiehen eduksi. Edellä mainittua voidaan verrata tilanteeseen, jossa agentti joutuisi itse vastaamaan moraalikadon myötä aiheuttamiensa toimien seurauksista. (Barr 1992, 753.)

### 3.3 Sopimus ja sopimusohjaus

*Sopimus* on käsitteenä moniulotteinen. Sen tunnuspiirre on, että se luo velvoitteita osapuolten välille. Sihvonen määrittelee sopimuksen olevan oikeustoimi, joka on kaksipuolinen ja sen vuoksi edellyttää yhteneväisiä tahdonilmaisuja sopimuksen osapuolilta (Sihvonen 2006, 18). Tilaajan ja tuottajan välisten suhteiden ja velvoitteiden lisäksi palvelusopimuksissa määritetään muun muassa palveluiden määrä ja laatu sekä muut palvelussuhteeseen liittyvät ehdot kuten mahdolliset kannustimet (Ihalainen 2007, 19).

Sopimusten tekoa säätelee oikeustoimilaki. Lisäksi sovittavasta asiasta riippuen sovellettavaksi voi tulla myös erityislainsäädäntöä. Sopimukseen liittyy oleellisesti sopimusvapauden käsite. Se tarkoittaa vapautta sopia tai olla sopimatta sopimus sekä päättää sopimuksen yksityiskohdista ja sopimuskumppanin valinnasta (Hemmo & Kaisto 2000, 34). Sopimus voi olla kirjallinen tai suullinen. Julkissektorilla sopimuksia on monenlaisia, mutta Greven mukaan yleensä ne ovat kirjallisia sopijaosapuolten allekirjoittamia dokumentteja (Greve 2000, 154).

Sopimusten kestoissa ja yksityiskohtaisuudessa on eroja (Greve 2000, 154). Sopimusten sitovuus tarkoittaa sitä, että sopimuksen osapuolilla on velvollisuus toimia sopimuksessa sovittujen ehtojen mukaan (Hemmo & Kaisto 2000, 34). Sopimusrikkomuksesta on kyse, jos sopimusta ei noudateta. Sopimukset voidaan jaotella epävirallisesti ja juridisesti sitoviin, riippuen siitä onko kyseessä sisäinen vai ulkoinen tuottaja (Kallio ym. 2006, 33–34). Ulkoisten tuottajien kanssa sopimukset ovat vastuukysymysten vuoksi juridisesti sitovia. Sisäiset tuottajat ovat juridisesti osa kuntaa, jolloin sopimuksissa ei ole oikeudellisia kirjauksia. On tärkeää, että sopimus solmitaan ja vastuut ovat selkeät myös omien tuottajien kanssa. Sopimus luo selkeät velvoitteet tuottajalle palveluiden sisällön ja saatavuuden osalta, ja tällöin tilaajan on myös helpompi seurata palvelutuotannon suoritteita (Ihalainen 2007, 19). Mitä tarkemmin sopimuksessa määritellään yhteistyön ehdot ja sopimuksen rikkomisen seuraukset, sitä paremmin osapuolet tietävät velvollisuutensa ja vastuunsa.

Kallio ym. määrittävät *ohjauksen* lähtökohdaksi valta-aseman, jonka perusteella ylempi toimija voi antaa alemmalle määräyksiä sen toimintaan liittyen. Ohjauksen välineitä ovat esimerkiksi säädökset, ohjeet sekä talousarviot ja -suunnitelmat. (Kallio ym. 2006, 20.) Tilaaja–tuottaja-toimintatapa perustuu kilpailuttamiseen tai kumppanuuteen ja yhteistyöhön. Valta-asema ei ole tällöin aina yhtä selkeä, mutta se on olemassa, sillä tilaaja pyrkii ohjaamaan tuottajaa taatakseen palveluiden vaikuttavuuden kuntalaisille.

*Sopimusohjausta* voidaan kuvata prosessina, jossa osapuolet sopivat taloudellisista ja toimintaan liittyvistä velvollisuuksista. Sopimusohjauksen avulla pyritään hallitsemaan riskejä niin, että ne olisivat mahdollisimman pienet. (Stenvall & Rannisto 2011a, 9.) Sopimusohjauksessa yhdistyvät resurssien jakaminen ja toiminnan ohjaaminen eli suunnittelu (Ihalainen 2007, 19). Sihvonen määrittelee sopimusohjauksen koostuvan sopimuksesta ja ohjauksesta (Sihvonen 2006, 83).

Hyryläinen erottelee sopimuksellisuuden sopimusohjaukseen ja sopimusten hallintaan. Hyryläisen mukaan näiden käsitteiden rajanveto ei ole aina kovin selkeä, eikä rajanveto ole

välttämättä aina tarpeen. *Sopimusten hallinta* tarkoittaa hänen mukaansa sopimussuhteiden muodostamista, ylläpitoa, muuttamista ja lakkauttamista. Esimerkiksi kilpailuttaminen ja sopimuksessa sovitun laadun valvonta ovat tällöin osa sopimusten hallintaa. Sopimusohjaus taas on taloudellisia toimintatapoja, jotka voivat olla ohjaavalta vaikutukseltaan kannustavia tai rankaisevia. Kannustus tai rankaisu on yleensä rahamääräisesti määritelty. Sopimusten hallinta voidaan siis nähdä sopimusten johtamisena ja sopimusohjaus sopimuksella johtamisena. (Hyryläinen 2004, 19–21; 23–24.) Yleisesti kirjallisuudessa puhutaan kuitenkin kokonaisuutena sopimusohjauksesta. Tässä tutkimuksessa sopimusohjauksen käsitteen katsotaan sisältävän myös Hyryläisen erittelemän sopimusten hallinnan, ja näitä käsitteitä tarkastellaan yhdessä.

*Sopimusohjauksen tavoitteiksi* voidaan mieltää kustannusten hallinnan ja palveluiden toimintavarmuuden takaaminen sekä avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen. Ohjausteoreettisesti tarkasteltaessa *sopimusohjauksen ohjausvoimalla* tarkoitetaan valtaa, jolla ohjataan toista tahoja. Mitä merkittävämpi on sopimusohjauksen asema, sitä paremmin tilaaja voi käyttää ohjausvoimaa tuottajiin nähden. Ohjausvoima perustuu asiantuntemukseen tai asemaan. Sopimusohjaus on yksi väline, jolla ohjausvoimaa voidaan kanavoida. Sopimuksen merkitys tilaaja–tuottaja-toimintatavassa perustuu tilaajan tarpeelle ohjata tuottajaa. *Sopimusohjauksen kokonaisvaltaisuus* kertoo, kuinka suuri osa ohjauksesta tapahtuu sopimuksen avulla. (Stenvall & Rannisto 2011a, 9–11; 15.)

*Ohjausimpulssiksi* tai *ohjauskeinoiksi* kutsutaan niitä toimia, joilla ohjaava taho pyrkii ohjaamaan ohjattavaa eli käyttämään ohjausvoimaansa. Ohjausimpulssi ei aina aiheuta haluttua toimintaa, vaan se voi jäädä havaitsematta. Jotta ohjausimpulssi saisi aikaan toivottuja toimia, sen tulee olla mahdollisimman selkeä. (Stenvall & Rannisto 2011a, 10.) Mikäli ohjausimpulssiin ja ohjauskeinoihin löytyy pohja sopimuksesta, ne todennäköisemmin tuottavat tulosta, sillä sopimuksessa määritellään ne toimintarajat, joiden puitteissa tilaaja voi ohjata tuottajaa.

*Ohjauskeinoja* voidaan tarkastella niiden aikaansaamien vaikutusten avulla. Esimerkiksi mikäli sopimusta ei ole noudatettu, tilaaja käyttää monesti vaikutukseltaan *negatiivisia ohjauskeinoja*. Kuntasektorilla on tulosohjauksen myötä siirrytty hyödyntämään myös erilaisia kannustimia, jotka luetaan *positiivisiin ohjauskeinoihin*. Sopimusohjauksen luonteesta johtuen ohjaus näkyy monesti välillisenä aikaansaatuisten tuotosten avulla ja niiden vaikutusten kautta. Tämä aiheuttaa haasteen myös *ohjauksen vaikutusten* arvioimiselle. Lisäksi monet muut seikat, kuten vallitsevat olosuhteet, vaikuttavat aikaansaatuisiin vaikutuksiin. (Stenvall & Rannisto 2011a, 10–11.)

Ohjausjärjestelmiä voidaan luokitella monella eri tapaa. Järjestelmät voidaan jakaa säädös- eli *normiohjaukseen*, *resurssiohjaukseen* sekä *informaatio-ohjaukseen*. Myös esimerkiksi palkitsemisjärjestelmät voidaan nähdä ohjausmuotona. Normiohjaus sisältää ohjeita sekä määrääviä ja kieltäviä säännöksiä. (Vakkuri, Kivimäki, Kork & Mänttari 2012, 150–151.) Kuntien toiminnan ollessa lakisääteistä tällaisia niiden toimintaa koskevia normeja on paljon, ja pitkälti kuntiin kohdistuvasta normiohjauksesta seuraavat myös lakisääteisten palveluiden ohjaamiseen liittyvät erityispiirteet. Tilaajan toimintaa säätelevä normiohjaus vaikuttaa myös tuottajaan siltä osin, kun se vaikuttaa tilaajan tuottajaan kohdistamiin ohjaustoimiin ja sopimuksessa sovittuihin tavoitteisiin. Sopimusohjauksen yhteydessä tapahtuu myös resurssiohjausta: sopimuksen yhteydessä määritetään toimintaan suunnatut resurssit. Myös kuntiin itseensä kohdistuu resurssiohjausta valtion taholta valtionosuuksien, muiden avustusten ja verotulojen tasauksen muodossa (Vakkuri ym. 2012, 151).

Informaatio-ohjauksella voidaan antaa positiivisia tai negatiivisia *impulsseja*. Neuvottelu on yksi informaatio-ohjauksen keino. Informaatio-ohjaukseen sisältyy enemmän harkintavaltaa kuin edellä mainittuihin. (Vakkuri ym. 2012, 151.) Informaatio-ohjausta tapahtuu myös osana sopimusohjausta sen lisäksi, että kuntiin itseensä kohdistuu informaatio-ohjausta. Sopimusohjaukseen liittyviä elementtejä voidaan siis jaotella monin eri tavoin ja sopimusohjaus ei ole yksiselitteinen ohjausmuoto, vaan siihen liittyy monia muita ohjaamisen elementtejä. Eri ohjausmuodot voivat toimia yhdessä toisiaan täydentävinä, ja niiden, eritoten informaatio-ohjauksen, avulla voidaan vahvistaa sopimuksessa pysymistä (Sihvonen 2006, 112; 118).

Erilaisia *sopimuksellisia suhteita* voidaan määritellä monin eri tavoin. *Puhtaassa sopimussuhteessa* korostuu sopimuksen tarkka noudattaminen ja kunnioittaminen muun yhteistyön ollessa vähäistä. *Yhteistyösuhteessa* sopimussuhteen lisäksi yhteistyötä pyritään tiivistämään avoimuuden, luottamuksen kehittämisen ja molemminpuolisen sitoutumisen avulla. *Kumppanuus* eroaa yhteistyösuhteesta siten, että siinä on lisäksi vahva pyrkimys kohti tasa-arvoisuutta ja yhteistyön kehittämistä osapuolten välillä, minkä vuoksi myös esimerkiksi riskit jaetaan yleensä osapuolten kesken. (Hyryläinen 2004, 238; Uusitalo 2007, 32.)

Sopimuksellisten suhteiden lisäksi myös sopimusohjausta itsessään on mallinnettu. Seuraavat neljä mallia (Stenvall ja Rannisto 2011) kuvaavat hyvin sopimusohjauksen toimintatapojen ja niihin liittyvien organisaatorakenteiden moninaisuutta. Käytännön sovellukset kuitenkin harvoin muistuttavat puhtaasti vain jotain yksittäistä sopimusohjausmallia. *Puhdas sopimusohjausmalli* pohjaa uuden julkisjohtamisen oppeihin. Mallin ominaispiirteisiin kuuluu tilaajan ja tuotannon

hallinnollinen eriyttäminen toisistaan. Sopimuksessa määritetään velvollisuudet ja ohjauksessa ovat käytössä omistajaohjauksen keinot. (Stenvall & Rannisto 2011b, 37.)

Kuntien sopimusohjausmalleista suuri osa muistuttaa eniten *budjettiperusteista sopimusohjausmallia*, jolle ominaista on sopimusohjauksen näennäisyys sekä tarkasti määritellyt rakenteet ja säännöt. Ongelmia sopimusohjauksen näennäisyydestä ja budjetin vahvasta roolista syntyy etenkin silloin, kun ei ole toimittu sopimusten rajoissa. Myös kustannusten hallinta aiheuttaa haasteita. (Stenvall & Rannisto 2011b, 33; 35–36.)

*Kumppanuuteen perustuva malli* korostaa luottamuksen ja vuorovaikutuksen roolia, jolloin tilaaja ja tuottaja kehittävät yhdessä palveluita. Sopimukset ovat laajoja ja sisältävät perinteisestä tilaaja–tuottaja-ajattelusta poiketen tuotantoon ja työyhteisöön kuuluvia tavoitteita. Mallissa korostuvat palveluiden sisällöt ja vaikuttavuus. Edellä mainittujen lisäksi voidaan määrittää *prosessiperusteinen sopimusohjaus*, jonka lähtökohtana on ajatus siitä, että sopimusohjausta voidaan harjoittaa usean eri mallin avulla. Se, mitä mallia sovelletaan, riippuu siitä, millaisesta palvelusta on kyse. (Stenvall & Rannisto 2011b, 41; 46.) Esimerkiksi Tampereen malli hyödyntää kaikkia edellä mainittuja ohjausmalleja (Hakari 2013, 57).

Kunnissa on nähtävissä kaikkien näiden sopimussuhteen ja sopimusohjauksen mallien sovelluksia. Sen vuoksi lukkiutuminen johonkin teoreettiseen malliin ei ole tarkoituksenmukaista. Mallit voivat jossain määrin toimia rinnakkain. Ulkoisiin tuottajiin nähden sopimussuhde muistuttaa eniten puhdasta sopimuksellisuutta, toki tilaajan ja ulkoisen tuottajan välillä voi tapahtua paljon muutakin yhteistyötä sen eri muodoissa. Monien kuntien sisäiset mallit mukailevat budjettiperusteista mallia. Samalla sisäisten tuottajien ja tilaajan suhde monesti muistuttaa eniten yhteistyötä ja kumppanuutta. Sopimusohjausmallien tarkastelu antaa välineitä lukujen 4. ja 5. sopimusohjausta tarkastelemaan osuuteen, jossa tarkastellaan käytäntöä ja sovelluksia, joita mallien eri piirteistä on käytössä.

## 4 SOPIMUS & SOPIMUSOHJAUSTA EDELTÄVÄT TOIMET

### 4.1. Tuotteistaminen ja kustannukset

Jonkinasteinen *tuotteistaminen* on yleensä edellytys kaikissa sopimusohjauksen sovelluksissa. Esimerkiksi Mielityinen toteaa tilaamisen edellyttävän tuotteistamista (Mielityinen 2011, 20). Jotta palveluita voidaan ostaa, täytyy määrittää hankittava palvelu ja palvelun saaja. Lisäksi tulee määrittää se, minkä laatuiseena ja sisältöisenä palvelu hankitaan. Ostaminen ja myyminen edellyttävät siis *yhteisymmärrystä* siitä, mitä kaupankäynnin kohteena on (Junnila & Fredriksson 2012, 22). Tuotteistaminen on Kolehmainen määrittelyn mukaan sekä palvelutuotannon kustannustietoisuuden lisäämistä että tuotannon kehittämistä, jotta asiakkaiden tarpeisiin voidaan vastata (Kolehmainen 2006, 30). Ensisijaisesti tilaaja ostaa vaikuttavuutta. Tuote on väline, jolla vaikuttavuus saadaan aikaan. Tuotteistamisessa määritetään palvelun sisältö. Määrittelyyn vaikuttaa tilattavan tuotteen laajuus. (Kallio ym. 2006, 28; 34–35.)

Tilaaja–tuottaja-toimintatapaa käsittelevässä kirjallisuudessa tuotteistaminen on esitetty vaihtelevasti tilaajan tai tuottajan tehtävänä. Esiin nousee kysymys, tuleeko tuotteistamisen olla tilaajan vai tuottajan vastuulla? Todellisuudessa esimerkiksi kahden yrityksen välisessä tilaaja–tuottaja-suhteessa tuotteistamista tapahtuu molemmiin puolin. Tilaaja voi esittää tarjouspyynnön, jossa se vaatii tietynlaista suoritetta ja huomioi kilpailussa vain tarjouksen ehdot täyttävät tarjoukset. Kuitenkin monien suoritteiden osalta tilanne on markkinoilla myös päinvastainen: tuottajat markkinoivat valmiita tuotteita, joista tilaaja valitsee omansa. Todellisuudessa myös kunnissa tuotteistamista tapahtuu sekä tilaajan että tuottajan toimesta. Esimerkiksi Kuntaliiton tutkimuksessa (2010) tuotteistaminen esitetään osin sekä tilaajan että tuottajan tehtävänä, sillä tilaajan on määritettävä tuote, jota se tilaa, ja tuottajan tulee määrittää tuote, jota se tarjoaa. Keskeistä tuotteistamisessa on, että tilaaja ja tuottaja käsittävät sopimuksen kohteena olevan suoritteen samalla tavoin. Tilaajan tekemä tuotteistus on ikään kuin tilaajan ostoslista. (Kuntaliitto 2010, 48; 59; 30.) Tässä tutkimuksessa tarkastellaan tilaajan tekemää tuotteistamista, jossa tilaaja määrittää palvelun, jota se aikoo ostaa. Ihalainen mainitseekin tuotteistamisen olevan tärkeää, jotta tilaaja voi verrata hintoja ja laatua (Ihalainen 2007, 54). Tuotteistamisen merkitys tilaajalle onkin siinä, että tilaaja saa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia, joissa on huomioitu tilaajan asettamat kriteerit.



#### 4.1.1 Kustannuslaskennan merkitys

Palveluiden tuloksellisuuden arvioiminen edellyttää hinnan ja laadun määrittämistä sekä niiden muuttamista vertailtavaan muotoon. Tuotteistamiseen liittyy keskeisesti kustannuslaskenta, sillä tuotteille tulee pystyä määrittämään hinta. Tilaaja–tuottaja-toimintatavassa kustannuslaskennalla lasketaan tuotteille hintoja, joille voidaan asettaa vaatimuksia. (Kolehmainen 2006, 37; 61.)

Niukkuudesta johtuen kunnissa on haluja pienentää palveluiden kustannuksia. Yksi tilaaja–tuottaja-toimintatavan ja sopimusohjauksen keskeinen hyöty on niiden myötä kasvanut kustannustietoisuus ja läpinäkyvyys (mm. Mielityinen 2011, 49, Kuntaliitto 2010, 6). Tilaaja–tuottaja-asetelmassa toimittaessa kunnilta edellytetään yksityiskohtaista informaatiota ja seurantaa (Kallio ym. 2006, 204). Toimiva kustannuslaskenta ja kustannustietoisuus edellyttävät toimivia laskentajärjestelmiä (Mielityinen 2011, 49, Kolehmainen 2006, 61). Järjestelmien ja niiden tuottaman informaation kehittäminen yleensä lisäävät kustannustietoisuutta. Laskentajärjestelmiä voidaan toki parantaa ilman tilaaja–tuottaja-asetelmaa ja sopimusohjausta, mutta sopimusohjauksessa näiden järjestelmien ja niistä saatavan informaation tarve korostuvat tilaajan ja tuottajan erillisyydestä johtuen. Päämiehellä on tarve seurata tuottajan toimintaa (tilivelvollisuus) ja sen tuloksellisuutta. Kustannustietoisuuden ja läpinäkyvyyden paranemisesta huolimatta voi kuitenkin olla vaikea laskea, miten malli on muuttanut palveluiden kustannuksia, ja osoittaa sen myötä tulleet säästöt (Mielityinen 2011, 49). On muistettava, että kustannusten muutoksiin vaikuttavat myös esimerkiksi toimintaympäristön muutokset ja suhdanteet.

Kustannuslaskennan kasvanut tarve aiheuttaa myös vaatimuksia henkilöstön osaamiselle. Tilaaja–tuottaja-toimintatavoissa kustannuslaskennalta vaaditaan tarkkuutta, jotta tuloksista saadaan luotettavia analyyseja. Tarkkuuden lisäksi kustannuslaskentajärjestelmän tulisi olla kannustava, ja laskentajärjestelmän toiminen edellyttää myös, että tietoa on saatavilla laskentaa varten. (Kolehmainen 2006, 60–61.) Tämän tutkimuksen kannalta on keskeistä ymmärtää kustannuslaskennan merkitys sopimusohjauksessa ja se, miten suoritteiden kustannukset muodostuvat. Kustannuslaskennan menetelmälliseen puoleen tässä tutkimuksessa ei perehdytä.

Kustannuslaskentaa tarvitaan siis osana tuotteistamista. Kustannuslaskentatieto on kuitenkin monesti tuottajilla, jolloin kustannuslaskenta on pitkälti tuottajan tehtävä. Kuitenkin kustannuslaskentatieto on tarpeellista myös tilaajalle. Kolehmaisen mukaan tuotteiden kehittämisen edellytyksenä ovat kustannuslaskentajärjestelmien lisäksi toimivat tilastointi- ja

kirjanpitojärjestelmät (Kolehmainen 2006, 30; 37). Tuotteistamisen ja kustannuslaskennan sekä kustannusten seurannan kehittäminen on tarpeellista kaikissa kunnissa, jotta palveluita voidaan vertailla entistä paremmin oman ja ulkopuolisen tuotannon välillä (Valtiovarainministeriö 2011b, 49). Tuotteistaminen voidaan nähdä edellytyksenä oman ja ulkoisen tuotannon vertailtavuudelle. Tuotteistamisen ja kustannustietoisuuden lisäämisen ja vastuiden selkeytymisen voidaan nähdä auttavan toiminnan tehostamisessa. Tavoitteiden asettaminen laadulle, hinnalle ja palveluiden sisällölle lisäävät myös sisäisissä palveluissa läpinäkyvyyttä. (Junnila & Fredriksson 2012, 10; 22.)

Kustannuslaskennan neljä perusongelmaa ilmenevät myös sopimusohjauksen yhteydessä laskettaessa kustannuksia tai tuotteistettaessa. Laajuusongelmasta on kyse, kun joudutaan pohtimaan, mitä kustannuksia sisällytetään laskelmiin esimerkiksi eri tuotantovaihtoehtoja vertailtaessa. Tämän tutkimuksen näkökulmasta laajuusongelma ilmenee myös tuotteistamisen tarkkuutta määritettäessä. Mittaamisongelmassa kyse on mittaamisen teknisestä hankaluudesta sekä siitä, että mittaaminen aiheuttaa transaktiokustannuksia. Arvostusongelmassa haastavaa on yksikköhintojen määrittely laskentaa varten. Kohdistamisongelmassa haastavaa on kustannuksien kohdistaminen, tässä tutkimuksessa erityisesti eri laskentayksiköille. (Näsi 2011, 108–109.)

#### **4.1.2 Tuotteistamisprosessissa tehtävät valinnat**

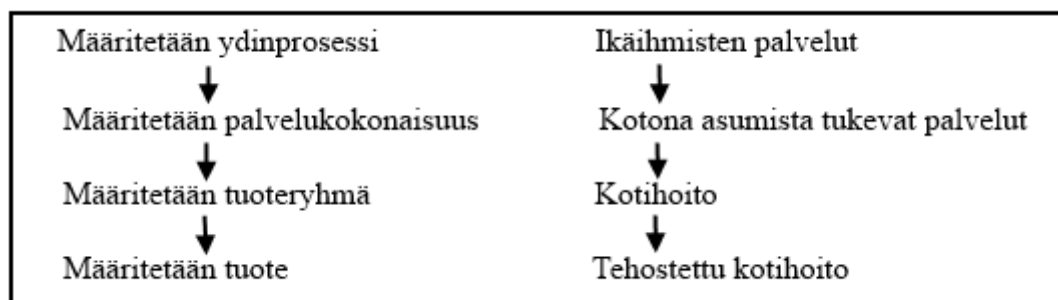
Tuotteistamisprosessiin liittyy valintoja, joita tulee tehdä. Keskeinen kysymys on tuotteistamisen tarkkuus: valinta siitä, ostetaanko yksittäistä palvelua tai palveluketjua vai onko tuotteistus määritetty kokonaan vaikutusten kautta. Palvelu voi olla myös osa isompaa *palveluprosessia*, jolloin sen tuotantoon saattaa osallistua monia eri tahoja. Myös mahdollisten liitännäis- ja tukipalveluiden tarve tulee selvittää. Näiden palveluiden hinta ei näy tuotteen hinnassa, mutta niiden kustannus tulee huomioida kokonaiskustannuksissa. Lisäksi tuotteen laajuuden määrittäminen ei ole yksiselitteinen asia, vaan sen voi määrittää monella tavalla. Kallio ym. nostavat esimerkiksi erikoissairaanhoidon, jossa voidaan tilata esimerkiksi *hoitopäiviä, poliklinikkakäyntejä tai tehtyjä hoitotoimenpiteitä*. (Kallio ym. 2006, 34–35.) Esimerkiksi poliklinikkakäyntiin voi sisältyä useita eri hoitotoimenpiteitä, jolloin tilauksen erittely ja hinta riippuvat laajuudelle asetetusta mittarista.

Tilaaja–tuottaja-asetelmassa huomio kiinnittyy suoritteeseen, kun taas hierarkkisessa toimintatavassa huomio on panoksissa ja niiden käytössä. Tuotteiden avulla on mahdollista

tarkastella palveluiden vaikuttavuutta ja allokoida voimavaroja tarpeen mukaan. Tärkeää on huomioida, että palvelut vastaavat niille asetettuja tarpeita. (Kork, Meklin & Virtanen 2015, 57.)

Tuotteistamisen tarkkuuden määrittäminen on yhdenlainen laajuusongelma. Laajemmissa kokonaisuuksissa riskinä saattaa olla kustannusten jääminen piiloon, jolloin ei todellisuudessa tiedetä, mistä ostettavan kokonaisuuden hinta muodostuu tai mikä on eri palveluiden todellinen hinta. Yksityiskohtaisessa, suoriteperusteisessa hinnoittelussa kustannukset on laskettu suoritteelle, jolloin sen hinta on todettavissa ja vertailtavissa. Riskinä saattaa olla rutiininomainen suorittaminen ilman että kiinnitetään huomiota siihen, tehdäänkö oikeita asioita. Laajemmin määritetyt kokonaisuudet jättävät yksityiskohtaisesti määritettyjä enemmän tilaa vaikuttavuuden arvioinnille.

Tampereella tuotteistamisessa on käytössä ProTuLa-malli, joka lähtee taso kerrallaan täsmentämään tilattavaa palvelua (Kuntaliitto 2010, 102). Seuraavan Kuvion 5 tuotteistamisprosessia selventävä esimerkki on Kuntaliiton Toimi 2010-raportista (2010, 102):



KUVIO 5. Tuotteistaminen Tampereella

Esimerkissä ei ole eritelty tarkemmin, miten tehostettu kotihoito laskutetaan. Tuotteen sisältöä tulee tältä osin vielä täsmentää. Onko laskutusperuste eli tuotteen tarkkuustaso esimerkiksi kotihoidon käyntikerta? Lisäksi tuotteelle asetetaan esimerkiksi laatukriteereitä.

Tuotteistamisella on merkittävä vaikutus koko tilaaja–tuottaja-asetelman toimimiseen. Tuotteistamisessa nousee myös esiin haaste kuntapalvelujen luonteesta, mistä johtuen toiset palvelut voivat olla haastavampia, jopa mahdottomia, tuotteistaa. (Kallio ym. 2006, 34.) Kuntaliiton tilaaja–tuottaja-malleja koskeneessa tutkimuksessa todettiin tuotteistuksen olleen tutkimuksen tekoaikaan (2010) eritasoista ulkoisten ja sisäisten tuottajien kesken. Tämä vaikeuttaa palvelun tuottajien keskinäistä vertailua. Esimerkiksi laatukriteerit saattavat olla tarkemmin määritelty

ulkopuolisille kuin omille tuottajille. Osasyynä tälle on se, että tuotteistamisesta ja laadunmäärittelystä aiheutuu transaktiokustannuksia. (Kuntaliitto 2010, 43; 54.)

Tuotteen laajuuden ja sisällön määrittäminen on keskeistä päämiehen ja agentin välisen tilivelvollisuussuhteen näkökulmasta. Päämiehellä on tarve saada informaatiota agentin toiminnasta ja sen tuloksellisuudesta. Tilivelvollisuuden näkökulmasta palveluiden tarkka määrittäminen tukee tilivelvollisuusvaatimuksen toteamista. Yksityiskohtaisesti määritetyn tuotteen osalta on helppo todeta sovitun mukainen palvelu suoritetuksi. Palvelun suorittaminen ei kuitenkaan takaa palvelun vaikuttavuutta. Lisäksi tarvitaan tietoa palveluiden kustannuksista.

Tilaajan tehtävänä lakisääteisten palveluiden järjestäjänä on huolehtia, että kuntalaisten tarpeet tyydytetään. Julkisessa toiminnassa on niukoista voimavaroista johtuen pyrkimys käyttää resurssit mahdollisimman hyvin eli tuloksellisesti. Toiminnan tehokkuutta arvioitaessa tuotteistaminen tekee toiminnan mitattavaan muotoon. Tilaaja–tuottaja-toimintatavan yhteydessä arvioidaan monesti toiminnan tehokkuutta, tavoitteena sen kasvaminen. Toiminta voi tehostua joko siten, että samoilla taloudellisilla resursseilla tuotetaan enemmän palvelua ilman laadun muutoksia tai niin, että sama määrä palvelua tuotetaan saman laatuksena pienemmillä taloudellisilla resursseilla (Kolehmainen 2006, 40). Tehokkuus mittaa tuotteen ja taloudellisten resurssien suhdetta. Jotta toiminta on tehokkuuden lisäksi myös tuloksellista, tulee huomio kiinnittää asetettuihin laatuvaatimuksiin ja siihen, saadaanko palvelulla aikaan *vaikuttavuutta*.

Ongelma tuotteen sisällön ja laajuuden määrittämisen tarkkuudesta voidaan tiivistää seuraavasti: Määritetäänkö tuotteistamisessa tavoitteita vai keinoja? Tavoitteita määritettäessä korostuvat lopputulos ja vaikuttavuus, keinojen osalta taas itse suoritus. Samalla tulee kuitenkin huomioida, että sama asia voidaan määrittää monella tapaa. Esimerkiksi henkilöstön ollessa perusyksikkö, jonka palvelua ostetaan, voidaan palvelun osto määrittää euroina tai esimerkiksi henkilötyövuosina.

#### **4.1.3 Laatu ja vaikuttavuus**

Palveluiden tuotteistaminen auttaa tarkkojen laatuvaatimusten asettamisessa (Kolehmainen 2006, 40). Kokemus palvelun laadusta on subjektiivinen, mikä tekee sen mittaamisen haastavammaksi. Tosiasiallisen palvelutilanteen lisäksi myös esimerkiksi asiakkaan odotukset palvelulta ja tuottajan imago vaikuttavat kokemukseen laadusta (Kolehmainen 2006, 44). Laadun suhdetta tulee arvioida

määrään ja vaikuttavuuteen nähden. Laadun ollessa subjektiivinen se on myös sopimuksenalainen asia. Tämä eroaa esimerkiksi taloudellisuuden ja tuottavuuden arvioinnista, sillä laadulle ei ole olemassa rahamääräisiä yksiköitä. (Meklin 2009a, 48.)

Kallion ym. mukaan tilaaja–tuottaja-asetelmassa huomio kiinnittyy entistä enemmän laatuun, ja laadun arviointia tulee harjoittaa sekä sopimusten valmistelu- että seurantavaiheessa (Kallio ym. 2006, 204). Tilaajan ja tuottajan ollessa erilisiä toimijoita on keskeistä määrittää sopimuksessa mahdollisimman tarkasti se, minkä laatusena palvelua tulee tuottaa. Palveluiden järjestämisestä vastaavan tilaajan tulee olla tietoinen siitä, minkälaista palvelua kuntalainen saa. Laadun määrittäminen edellyttää sopivia mittareita. Huomion kiinnittyessä laadun määrittämiseen ja arviointiin voidaan myös laatutietoisuuden nähdä kasvavan.

Laatua arvioitaessa nousee esiin keskeisesti vaikuttavuuden käsite. Tällöin haasteena on, että huomio kiinnittyy lopputuloksen ja sen vaikuttavuuden sijaan itse tuotteeseen. Suoritteen laadun ja vaikuttavuuden välillä on monesti yhteys. Kuitenkin voi olla tilanteita, joissa hyvä suoritteen laatu ei takaa vaikuttavuutta. Vaikka tuotettaisiin laadukasta palvelua, se ei ole vaikuttavaa, jos se ei vastaa käyttäjän tarpeisiin. Laadun lisäksi onkin keskeistä huolehtia, että palveluita tuotetaan oikeisiin tarpeisiin ja oikeille kohderyhmille, jotta toiminta olisi vaikuttavaa.

Kallio ym. nostavat esiin vaikutusten näkökulman ja haasteen siitä, että vaikuttavuus jää liian vähälle huomiolle tuotteistamisen myötä. Palvelun ostaminen ei ole itsetarkoitus, vaan kunta ostaa ensisijaisesti palvelun avulla aikaansaattavia vaikutuksia. Toiminnan ytimessä tulee olla vaikutusten kustannusten määrittäminen. (Kallio ym. 2006, 35.) Julkisessa toiminnassa huomion tulisi kiinnittyä pelkkien suoritteiden ja panosten sijaan siihen, saadaanko lopputuloksena aikaan hyvinvointia kansalaisille eli ovatko kansalaiset tyytyväisiä (Williams 2003, 643). Tuote on väline vaikuttavuuden saamiseksi, ja tuotteen muodon sijaan keskiössä tulee olla vaikuttavuus eli lopputulos itse suoritteen sijaan. Tuotteen kustannukset voivat olla alhaiset mutta vaikuttavuus huono, jolloin vaikuttavuuden näkökulmasta kustannukset ovat korkeat niillä saatuun vaikutukseen nähden. Tarkkuuden määrittäminen ei kuitenkaan ole yksiselitteinen asia. Toisissa palveluissa vaikuttavuuden aikaansaaminen vaatii yksityiskohtaisempaa tuotteen määrittelyä kuin toisissa.

Vaikuttavuuden mittaaminen on kuitenkin monesti ongelmallista. Tarkoituksena on mitata vaikutusten kustannuksia tuotteiden kustannusten sijaan. (Kallio ym. 2006, 35–36.) On kuitenkin helpompi määrittää tarkka tuote kuin vaikutus, joka on osassa tapauksista subjektiivinen kokemus.

Mielenterveyspalvelut ovat tästä hyvä esimerkki. Vaikutuksen mittaaminen niin, että voitaisiin ostaa lopputulosta, on haastavaa. Toiselle samankaltaiseen vaikutukseen riittää vähäisempi palveluiden määrä kuin toiselle. Hinnoittelun kannalta tällöin on helpompi hinnoitella esimerkiksi hoitokäyntejä.

Otetaan esimerkiksi vaikuttavuuden ja kokonaistuloksellisuuden arvioinnin haastavuudesta asetelma, jossa pohditaan, ostetaanko laboratoriokäyntejä vai jotain tiettyä yksittäistä laboratorionäytettä. Onko tässä tapauksessa vaikuttavuutta se, että asiakas saa samalla käynnillä mahdollisesti monta näytettä, ja mahdolliset muutkin vaivat voivat selvitä sitä kautta? Vai onko vaikuttavuutta se, että asiakas saa pikaisesti näytteen annettua ja vastauksen tiettyyn testattavaan asiaan ilman, että tältä otetaan ylimääräisiä kokeita. Kustannusten näkökulmasta tulee huomioida, että kokonaisuuden hinta on todennäköisesti korkeampi kuin yksittäisen näytteen. Tällöin tarpeen ollessa vain yksi tai muutama laboratorionäyte tulee tarkka eli suoriteperusteinen hinnoittelu halvemmaksi tilaajan näkökulmasta. Monen näytteen kyseessä ollessa edullisempaa on kokonaishinnoittelu. Kyse on kuitenkin yksittäistapauksista, ja arvioinnissa tulee kustannusten näkökulmasta huomioida kaikki palvelun käyttäjät kokonaisuutena, ei vain yksittäistä palvelun käyttäjää. Lisäksi tulee muistaa, että ennen kaikkea tavoitteena on asiakkaan paraneminen.

Tuotteistamisessa palvelun sisällön osalta tehtävät valinnat ovatkin keskeisiä tulevan palvelun hankintapäätöksen näkökulmasta. Jossain määrin voidaan asettaa hinta ja laatu vastakkain. Kilpailutus voidaan tehdä puhtaasti hintaan perustuvalla kilpailulla. Tällöin riskinä on, että alhainen tarjoushintaa on saatu aikaan palvelun laatua karsimalla. (Hyyryläinen 2004, 147.) Keskeistä onkin ratkaista hankinnassa sovellettava hinnan ja laadun painotus tuotteistamisen yhteydessä.

#### **4.1.4 Transaktiokustannukset tuotteistamisesta**

Edellä on tarkasteltu tuotteistamista ja kustannuslaskentaa. Kallion ym. mukaan suoritteen kokonaiskustannukset syntyvät hinnasta, jolla tuote hankitaan, sekä tilaajan kustannuksista. Tuotteen ostohinnan lisäksi tilaajalle aiheutuvat kustannukset koostuvat tilaajaorganisaation hallinnon kustannuksista, keskushallinnon kustannuksista sekä tuotteeseen liittyvistä transaktiokustannuksista. Transaktiokustannuksia syntyy muun muassa tuotteistamisesta, tuotannon valvonnasta, tuottajien hankinnasta ja vaihtamisesta, mahdollisista oikeustoimista sekä toiminnan suunnittelusta. (Kallio ym. 2006, 36–37.)

Myös tuotteistamisesta seuraa siis kustannuksia, jotka eivät näy tuotteiden hinnoissa suoraan. Aiemmin esiin nousi ongelma tuotteistamisen tarkkuudesta. Tarkasti määritetyn tuotteen osalta kustannukset ovat selkeämmin tunnistettavissa. Tällöin transaktiokustannuksia syntyy tarkkuuden määrittämisestä ja siihen liittyvästä kustannuslaskennasta. Laajasti määritetyssä kokonaisuudessa transaktiokustannukset itse tuotteistamisesta ovat pienemmät, mutta yksityiskohtaisten kustannusten selvittäminen on haastavampaa ja tuo lisäkustannuksia. Eli mitä tarkempaa tuotteistamista tehdään, sitä enemmän siitä syntyy kustannuksia. Kuitenkin tuotteistaminen itsessään hyödyttää tilaajaa tuotannon ohjaamisessa. Tuotteistamisen tasoa määritettäessä tilaaja joutuukin punnitsemaan tuotteistamisen kustannusten ja sen aikaansaamien hyötyjen välillä.

Haasteena voidaan nähdä transaktiokustannusten kohdentaminen tuotteelle eli kohdistamisongelma. Mahdollisimman tarkka kohdentaminen olisi tärkeää, jotta tuotteen kokonaiskustannukset voidaan selvittää. Kohdentaminen vaatii yksityiskohtaista kustannuslaskentaa ja monesti myös esimerkiksi työaikaseurantajärjestelmiä. Myös Näsi nostaa esiin kohdistamisen haastavuuden. Monesti esimerkiksi päämies–agentti-suhteesta johtuvat kustannukset ja sopimuskustannukset ovat osana joitain suurempia eriä sekä kirjanpidossa että laskentajärjestelmissä. Transaktiokustannusten kohdentamisessa esiintyvät kaikki mainitut laskentatoimen perusongelmat. (Näsi 2011, 111.)

Myös palvelun tuottajalle aiheutuu toiminnastaan transaktiokustannuksia. Tilaajalle ne näkyvät tuotteen ostohinnassa. Tuotteen hinnassa näkyy tuotteen valmistuskustannusten ja siihen liittyvien transaktiokustannusten lisäksi myös tuottajan hallinnon ja markkinoinnin kustannuksia sekä tuottajan saaman voiton osuus. (Kallio ym. 2006, 37.)

Uusitalo nostaa esiin sopimusprosessissa syntyvien transaktiokustannusten ja vuorovaikutuksen yhteyden. Mitä paremmin vuorovaikutus tilaajan ja tuottajan välillä toimii, sitä pienemmät ovat sopimusprosessista syntyneet transaktiokustannukset. Myös ohjausjärjestelmän ylläpidosta aiheutuu transaktiokustannuksia. Uusitalo näkee, että etenkin tilaajan ja tuottajan välinen heikko keskusteluyhteys aikaansaa helposti tilanteen, jossa tapahtuu päällekkäistä suunnittelua, jolloin transaktiokustannukset kasvavat. (Uusitalo 2007, 9.) Myös päämies–agentti-suhteen näkökulmasta tarkasteltuna vuorovaikutuksella on keskeinen merkitys. Tilaajan ja tuottajan välisen vuorovaikutuksen ollessa toimivaa on informaatio todennäköisesti symmetrisempää ja tavoitteiden saavuttamisen toteaminen helpompaa, jolloin transaktiokustannukset vähenevät.

## 4.2 Hankintaprosessi

### 4.2.1 Päätös palveluiden hankintatavasta

Sopimusohjaukseen liittyy itse ohjaustilannetta pidempi prosessi, joka alkaa palvelun tuottajien valinnalla tai kilpailutuksella. Tätä edeltää toimia, jotka mahdollistavat sopimusohjauksen, kuten tuotteistaminen. Tilaajan roolina on palvelun tuottajien valitseminen ja mahdollinen kilpailuttaminen, sopimusneuvotteluissa sopimuksen sisällön hiominen tuottajan kanssa sekä sopimusten seuraaminen ja arvioiminen (Lillrank & Haukkaapää-Haara 2006, 21).

Ensin tilaajan tulee tehdä hankintapäätös, jota edeltävät palveluiden tuotteistaminen, palvelutarpeen määrittäminen sekä palveluiden rahoituksen varmistaminen. Rahoituksen tulee perustua talousarvioon, ja rahoituksen tarve on yleensä riippuvainen palvelutarpeen määrästä. Palvelutarvetta määritettäessä tulee täsmentää palvelun tarkoitus sekä palvelun kohderyhmä ja sen suuruus. Tämän jälkeen tilaajan tulee päättää palvelun tuotantotapa, eli hankitaanko palvelu ulkopuolelta vai omalta tuotannolta. Kunnan itse tuottamissa palveluissa sopimussuhde perustuu kumppanuuteen. Ulkoisissa palveluissa taustalla on yleensä kilpailutus, mutta sopimussuhde voi perustua myös kahden mainitun välimuotoon (Kallio ym. 2006, 34). Kilpailutusta ei tarvita hankittaessa palveluita esimerkiksi kuntayhtymältä tai kunnalliselta osakeyhtiöltä. Osassa kuntayhtymissä (esim. erikoissairaanhoidossa sairaanhoitopiirit) kuntien jäsenyys on pakollista. (Valkama 2004, 230; 232.) Tällöin kunnalla ei ole sopimusvapautta näiden palveluiden osalta.

Palvelun hankintapäätökseen kunnan ulkopuolelta vaikuttaa monesti palvelutarpeen syy. Pohdittaessa palvelun ulkoa ostamista kyseessä voi olla kokonaan uuden palvelun hankinta, palvelutarpeen kasvun kattaminen ulkoa ostettavin palveluin tai kunnan tällä hetkellä itse tuottaman palvelun tai sen osan ulkoistaminen. Mikäli palveluita ei kilpailuteta, on mahdollista, että tapahtuu päämies–agentti-teorian mukaista haitallista valikoitumista, eli tuottajaksi ei valikoidu välttämättä kunnan kannalta paras vaihtoehto, kun kaikki mahdolliset vaihtoehdot eivät ole vertailussa (Uusitalo 2007, 32). Toisaalta haitallista valikoitumista voi tapahtua myös kilpailutuksesta huolimatta, mutta kilpailutuksella voidaan kuitenkin pienentää haitallisen valikoitumisen riskiä. Kilpailutukselle on ominaista se, että tilaaja ei voi ennakoida ensinnäkään sitä, ketkä vastaavat tarjouspyyntöön, ja toisekseen sitä, kuka lopulta valitaan palvelun tuottajaksi (Valkama 2004, 204).



Verratessaan tuotantovaihtoehtoja kunta tarvitsee myös omista palveluistaan kustannuslaskelmat, joihin on sisällytetty kaikki kustannukset. Vertailussa haastavaa on kuitenkin se, että olemassaoleva tieto perustuu menneisyyteen, eikä sen perusteella voi täysin ennustaa tulevaisuutta. (Näsi 2011, 109.) Tärkeää on saada sisäinen ja ulkoinen tuotanto keskenään vertailukelpoisiksi.

Keskeinen kysymys on, onko palvelut järkevämpää tuottaa itse vai ostaa ulkopuolelta. Tässä pohdinnassa tulee huomioida palvelun kokonaiskustannuksina myös tilaajalle syntyvät transaktiokustannukset, joita syntyy sopimusprosessista. Lähtöolettaamus yleensä on, että vapaa kilpailu ja markkinatalouden mukaiset toimintatavat ovat aina tehokkaampia kuin säännelty mallit. Palvelun tuottajien välillä on eroja esimerkiksi niiden organisaatioissa sekä niiden suhteessa voiton tavoitteluun. Tosin nykyisellään myös julkisilla organisaatioilla on lisääntyvissä määrin tulostavoitteita. (Näsi 2011, 106; 111.) Kuitenkin yksityisen yrityksen keskeisenä tavoitteena on tuottaa voittoa. Nämä voitot ovat sisällytettynä tilaajan ostohintoihin. Voiton tavoittelun voidaan katsoa kannustavan tulokselliseen toimintaan. Julkisella sektorilla voiton sijaan toimintaa määrittävät niukat voimavarat, jotka edellyttävät tuloksellista toimintaa.

Kun kyseessä on palvelun tarpeen kasvun kattaminen, päätöstä tehtäessä tulee huomioida se, onko kunnalla omia resursseja vastata kasvaneeseen palvelutarpeeseen tai kokonaan uuden palvelun tuottamiseen. Mikäli kunnalla ei ole omia resursseja näihin tarpeisiin vastaamiseen, on palvelun ulkoa ostaminen monesti ainoa vaihtoehto. Etenkin palveluissa, joiden oletetaan olevan tilapäisluontoisia, palvelun ulkoa ostaminen on kunnan näkökulmasta joustavampaa, kun kunnan ei tarvitse itse hankkia lisää tuotannontekijöitä väliaikaisen palvelutarpeen kattamiseksi. Jos taas kunta pystyy olemassaolevalla resursoinnilla kattamaan palvelutarpeen kasvun, voi tulla joissain tilanteissa edullisemmaksi ostaa palvelu omalta tuottajalta.

#### **4.2.2 Kilpailutus ja oman tuotannon asema**

Kokonaistaloudellisuuden näkökulma nostaa esiin kunnan monet roolit. Kuntakonsernin näkökulmasta kunnan tulee huomioida sekä tilaajan että tuotannon etu. Kuitenkin tilaaja–tuottaja-toimintatavan tarkoitus on toimia markkinamekanismilla ja jäljitellä aitoja markkinoita, joissa tilaaja ja tuottaja ovat erillisiä ja tekevät itse omat päätöksensä. Kunnissa markkinamekanismi ei kuitenkaan konserninäkökulman vuoksi toimi täysin puhtaana. Uusitalo nostaa esiin Tampereella koetun ongelman, jossa tilaaja joutuu ottamaan huomioon tuottajien resurssit ja työllistämistarpeen

(Uusitalo 2007, 47). Tästä johtuen tilaaja ei välttämättä aina valitse hinta-laatusuhteeltaan edullisinta vaihtoehtoa, jos seurauksena kunnan omaan tuotantoon tulee suuria sopeutuspaineita. Palvelun kilpailuttaminen ja hankkiminen kunnan ulkopuolelta voi aiheuttaa kunnalle ylimääräisiä kuluja esimerkiksi olemassaolevan kaluston käyttöasteen pienenemisen ja henkilöstötarpeen vähenemisen myötä. Haasteena on kuntakonsernin kokonaisedun sovittaminen kunnan asettamien palveluiden kriteereiden mukaisiin edullisimpiin tuotantovaihtoehtoihin. Haitallisen valikoitumisen käsitettä voidaan soveltaa tilanteissa, joissa tilaaja ei valitse todellisten kriteeriensä pohjalta parhaan tarjouksen antamaa tuottajaa. Toki tarjous ei vielä kerro mitään tuottajan todellisesta toiminnasta.

Paineita tilata palveluita omalta tuotannolta lisäävät myös kuntalain säädökset, jotka rajaavat oman tuotannon toimintamahdollisuuksia. Kuntalain (365/1995) 2 a§ mukaan muun muassa kunnan *lakiperusteisina* kuntalaisille tuottamat palvelut eivät ole kilpailutilanteessa markkinoilla tuotettavaa tuotantoa. Toimiessaan markkinoilla kuntia koskee (tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta) yhtiöittämisvelvollisuus (Kuntalaki 365/1995, 2b§). Pääsääntöjä on se, etteivät kunnan omat tuotantoyksiköt osallistu kilpailuun markkinoilla, ja tästä johtuen kuntien oma tuotanto on tällöin täysin riippuvaista kunnan omista tilauksista.

Markkinasuuntautuneissa toimintatavoissa sopimuksenteon lähtökohtana tulee olla tilaajan ja tuottajan vapaus tehdä tai olla tekemättä sopimusta. Sisäisillä markkinoilla tämä vapaus kuitenkin todellisuudessa puuttuu. (Meklin ym. 2009, 257.) Tilaajan päättäessä hankkia tuotanto omalta tuottajalta on tuottajan liikkumavara todellisuudessa vähäinen etenkin, jos hankittava palvelu on sellainen, jolle ei ole tarjontaa kilpailullisilla markkinoilla tai joka muuten tulee, esimerkiksi viranomaistehtävään perustuen, hoitaa kunnan omana tuotantona. Kuntalain 2§ mukaan kunnan tulee hoitaa sille lailla säädetyt tehtävät (Kuntalaki 365/1995, 2§). Tällöin viime kädessä kunta joutuu itse tuottamaan näiden tehtävien edellyttämät palvelut, mikäli niille ei muita tuottajia ole. Lisäksi tilaajan ja tuottajan sopimusvapaus on rajallinen tilanteessa, jossa kunta toteuttaa sisäistä tilaaja–tuottaja-toimintatapaa kunnan tukipalveluiden osalta (Näsi 2011, 107). Kunta monesti edellyttää organisaatiossa osittain omien tukipalvelujen käyttöä, joita ei voida täten kilpailuttaa.

Kuntalaki ei sulje pois kunnan tilaajan mahdollisuutta ottaa kunnan oma tuotantoyksikkö mukaan ulkopuolisille avattavaan tarjouskilpailuun kunnan järjestämästä palvelutuotannosta. Näsi käyttää termiä avoin tai ulkoinen tilaaja–tuottaja-toimintapa tilanteesta, jossa julkiset toimintayksiköt pannaan kilpailemaan tasavertaisesti yksityisen palvelutuotannon kanssa (Näsi 2011, 107). Näin ei ainakaan sosiaali- ja terveystalouden saralla ole kuitenkaan toimittu (Junnila & Fredriksson

2012, 9). Nykyisellään osassa kunnissa sovelletaan sisäistä tilaaja–tuottaja-toimintatapaa, jossa sisäiset tuottajat eivät kilpaile ulkoisen tuotannon kanssa (Kallio ym. 2006, 106). Tämä tuo haasteita hintojen vertailtavuudelle, kun kunnan yksiköt eivät ole tarjouskilpailussa mukana.

Vaikka omaa ja ulkoista tuotantoa ei kilpailutettaisi keskenään, on tärkeää verrata silti omaa tuotantoa ulkoiseen tuotantoon ennen ulkoistamispäätöstä (Junnila & Fredriksson 2012, 9). Vertailtavuus on tärkeää, jotta voidaan valita paras palveluntuottaja. Silloinkin, kun tarkoitus on tuottaa palvelut itse, vertailtavuudella saadaan tietoa oman toiminnan kehittämiseksi. Kustannuslaskennan avulla oma tuotanto voidaan tehdä vertailukelpoiseksi tällaisessakin tilanteessa. Näsin mukaan kustannuslaskennan osalta markkinasuuntautuneiden mallien käyttöönotto kunnissa edellyttääkin vaihtoehtolaskelmia eri toimintavaihtoehtojen välillä. Tämä tarkoittaa vaihtoehtojen mallien vertailua kustannuslaskennan avulla. Samalla tehdään mallien välistä edullisuusvertailua. (Näsi 2011, 103–104.)

Kilpailuttamista voidaan käyttää mahdollisuutena luoda kunnan ulkopuolisille toimijoille paremmin toimintamahdollisuuksia julkisrahoitteisten palveluiden markkinoilla, tai sitten kilpailutus voi olla keino patistaa julkisia palveluntuottajia toimimaan tuloksellisemmin. Jälkimmäisessä tapauksessa tavoitteena on, että julkisten palveluntuottajien palveluprosesseja saadaan tehostettua ja hintoja kilpailukykyisemmiksi siten, että ne pärjäisivät vertailussa muihin tuottajiin nähden. (Hyryläinen 2004, 37.) Kilpailuttamisella itsessään on siis myös arvoa yhteisölle sen aikaansaamien vaikutusten kautta. Ajatuksena tilaamisen ja tuottamisen erottamisessa kuntien palvelutuotannossa on, että onnistuneesti järjestetty kilpailutus toimii tuottavuutta ja vaikuttavuutta parantavasti, ja samalla myös palveluiden laadun tulisi parantua (Junnila & Fredriksson 2012, 8). Valkama näkee tilaaja–tuottaja-toimintatavan taloudellisten vaikutusten riippuvan osittain tasapuolisesta kilpailusta ja siihen osallistuvien osapuolten reilusta kohtelusta (Valkama 2004, 206).

Oman tuotannon asema kilpailuttamisessa onkin hankala etenkin tilanteissa, joissa kilpailuttaminen on vain keino saada oma tuotanto toimimaan tuloksellisemmin ilman, että todellisuudessa on ollut edes tarkoitus avata markkinoita oman tuotannon ulkopuolelle. Tämä on periaatteellisella tasolla kielletty, mutta rajanveto saattaa olla haastavaa, sillä jo tarjouksien vertailu ei ole aina yksiselitteistä niiden erilaisuudesta johtuen. (Hyryläinen 2004, 126.) Lähtökohta on kuitenkin se, että avatessaan kilpailun ulkopuolisille kunnan täytyy valita kriteereidensä perusteella edullisin tarjous. Yrityksillä vaihtoehtojen kilpailuttaminen hintatason selvittämiseksi on taas sallittua. (Valkama 2004, 233.) Kilpailutuksessa on noudatettava hankintalakia. Hankintalaissa säädetään myös, että kun kilpailuun

osallistuu julkisen hankintayksikön omistama yhteisö tai laitos, tulee sitä kohdella tasavertaisesti muiden kilpailutukseen osallistuvien kanssa (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 3§).

Eli vaikka kilpailuttaminen voidaan nähdä oman tuotannon toimintaa tehostavan vaikutuksensa näkökulmasta myönteisenä, tulee kilpailutukseen lähtiessä olla selkeää, että tällöin valitaan aidosti parhaiten asetetuilla kriteereillä tarjoava tuottaja. Tämä nostaa herkästi kilpailuttamisen kynnyksiä. Yhtenä uhkakuvana tällaisessa kilpailuttamisessa oman tuotannon tehostamiseksi on se, että oma tuotanto saattaa tällöin tehdä alihinnoitellun tai muuten epärealistisen tarjouksen. Alihinnoiteltuja tilauksia voi toki esiintyä muutoinkin, ja tähän liittyviä haasteita tarkastellaan myöhemmin tämän tutkimuksen edetessä.

Myös sillä on vaikutusta, kuinka suuria kokonaisuuksia kilpailutetaan. Pienten tuottajien on yksin haastavaa vastata kilpailutuksiin suurista kokonaisuuksista. Tällöin ei saada vertailuun kaikkia halukkaita tuottajia. Kilpailutettaessa pieniä kokonaisuuksia transaktiokustannuksia syntyy taas enemmän sopimuksen valmisteluun liittyvistä toimituksista sopimuskumppaneita ollessa useita.

#### **4.2.3 Sopimusneuvottelut**

Kun kunnalla on päätös palvelun tuotantotavasta (tuottaako se palvelun itse vai hankkiiko palvelun ulkoa), käynnistetään sopimusneuvotteluprosessi. Palveluiden kilpailuttamisessa tilaaja tekee tarjouspyynnön, jonka perusteella tuottajat tekevät tarjouksensa (Kallio ym. 2006, 34). Tällöin tilaaja saa vertailtavakseen tarjouksia, joiden perusteella se valitsee tuottajan, jonka kanssa sopimusneuvottelut käynnistetään. Tilaaja valitsee tuottajan tarjousten sekä tarjouspyynnössä asettamiensa kriteerien perusteella. Tuottajan kanssa käynnistettävien sopimusneuvottelujen perustana on tarjouspyyntö ja siihen vastauksena saatu tarjous.

Sisäisten tuottajien kanssa kilpailutusprosessia ei tarvita. Tällöin tilaajan ja tuottajan välillä vallitsee kumppanuus, ja sopimus laaditaan neuvotteluissa yhteistyönä (Kähkönen 2007, 28). Sopimusohjausprosessin mallintamisessa tulee huomioida se, ettei prosessille ole tiukkaa kaavaa (Sihvonen 2006, 12). Malleilla voi olla erilaisia sovelluksia sisäisistä prosesseista, mutta lähtökohtana toimintatavassa on, että tilaaja määrittää tuottajalle, mitä tuotteita se tilaa ja millaisella rahoituksella. Molemminpuolisen sopimusvapauden nimissä tuottaja yleensä vastaa tilaajalle.

Tarjous- tai palvelupyynnön ja siihen saadun vastauksen jälkeen käynnistyy sopimusneuvotteluvaihe, jossa tarkoituksena on sopia niistä yksityiskohdista, joita ei vielä ole tarjous- tai palvelupyynnön pohjalta nostettu esiin. Kallion ym. mukaan tavoitteena on, että tilaaja ja tuottaja olisivat neuvotteluprosessissa tasavertaisessa asemassa. Käytännössä kuitenkin yleensä tilaaja on asemaltaan vahvempi. (Kallio ym. 2006, 34.) Tilaaja käyttää tällöin valta-asemaansa hyväksi.

Sopimusneuvottelut ovat tärkeä vaihe päämiehen ja agentin välisen informaation epäsymmetrian ja tavoiteristiriitojen välttämiseksi (Kallio ym. 2006, 34). Mitä tarkemmin asiat sovitaan neuvotteluissa, sitä selvemmat ovat molempien osapuolten vastuut ja tehtävät. Tulee kuitenkin muistaa, että sopimisesta ja sopimuksen toimeenpanosta syntyy transaktiokustannuksia hinnan, laadun ja toimitusehtojen sopimisesta (Hyryläinen 2004, 55). Mitä kauemmin sopimusta hiotaan, sitä enemmän kustannuksia kertyy. Toisaalta sopiminen vähentää päämies-agentti-suhteeseen liittyviä ongelmia ja esimerkiksi agentin valvonnan tarvetta, ja tällöin kokonaiskustannukset voivat muodostua silti pienemmiksi. Näitä kustannuksia voidaan alentaa pitkäkestoisilla sopimuskausilla sekä kiinteillä hinnoilla ja vakiosopimuksilla (Hyryläinen 2004, 55). Tulee ottaa huomioon, että transaktiokustannuksia syntyy aina sopimusneuvotteluista, vaikka lopputuloksena päätettäisiin olla tekemättä sopimusta yhdenkään tuottajan kanssa.

Palvelukokonaisuuksien ja kustannusten määrittelyn tarkkuus vaikuttaa siihen, kuinka paljon valintoja sopimusneuvotteluissa voidaan tehdä. Tuotteistaminen mahdollistaa valintojen tekemisen ja niiden johtamisen sopimuksilla. Toimintatavan mukaisesti tuottajalle tulisi kuitenkin jäädä päätäntävaltaa tuotannon toteutukseen liittyen. Liian suurissa kokonaisuuksissa ongelmia aiheuttaa puolestaan neuvotteluvaran suuruus, jolloin neuvotteluiden ohjaus vaikeutuu ja tilaajan käytännön päätösvaltaa saattaa jäädä tuottajan harteille. (Stenvall & Rannisto 2011a, 20.) Sopimusprosessin päätyttyä, kun sopimus on valmis ja allekirjoitettu, alkaa palveluiden tuotantovaihe sopimuksessa sovitusti. Tällöin sopimussuhde ja siihen liittyvät velvoitteet ovat syntyneet.

Lakisääteisissä palveluissa sopimusohjaukseen liittyvät omat haasteensa, sillä palvelut on tarjottava kuntalaisille silloin, kun niille on tarvetta. Tällöin niiden kysyntään on vaikeampi vaikuttaa. Myös valtio harjoittaa normiohjausta lakisääteisiin palveluihin liittyen. Nämä rajoitteet konkretisoituvat neuvotteluprosessin yhteydessä. Seurauksena kunnan tosiasiallinen päätösvalta siitä, mitä palveluita tuotetaan ja miten, vähenee. Monesti valtion normiohjauksen myötä sopimuksien ohjausvoima heikkenee, sillä normit rajoittavat kunnan oikeutta päättää asioistaan. Myös kuntaorganisaatioihin

itsessään liittyy seikkoja, joihin tilaaja ei voi vaikuttaa. Tällaisia ovat esimerkiksi työntekijöiden palkkaukseen ja työehtosopimuksiin liittyvät seikat. (Stenvall & Rannisto 2011a, 20–21; 23.)

Tilaaja–tuottaja-toimintatapoihin liittyvät prosessit edellyttävät kunnilta kokonaan uudenlaista osaamista verrattuna hierarkkisiin johtamismalleihin. Palveluiden hankinnasta vastaavien tilaajan edustajien tulee hallita niin kilpailutusmenettelyt, sopimusneuvottelutaito kuin tuotteistaminenkin. Sopimusohjauksen myötä palveluista tehtävät sopimukset ovat tulleet osaksi kuntien jokapäiväistä toimintaa, kun aiemmin kuntien palvelutuotanto oli pitkälti itse tuotettua, jolloin sopimusohjauksen ymmärrystä ei tarvittu samalla tavoin. Tilaaja–tuottaja-toimintatapaa soveltavien kuntien viranhaltijoiden, niin tilaaja- kuin tuottajapuolellakin, tulee ymmärtää sopimusohjauksen rooli.

Uusitalon tutkimuksessa saadaan vahvistusta sille, että tilaajalla on päämiehenä taloudellinen valta-asema ja ohjausvaltaa tuottajaan nähden. Kuitenkin hänen tutkimuksensa mukaan tilaajan taloudellinen ohjausvalta korostuu kehysten määrittelyssä, ja muutoin tilaaja saattaa kokea olevansa sopimusneuvotteluissa tasa-arvoinen tuottajaan nähden. (Uusitalo 2007, 47.) Sopimuksessa määritellään tilaajan ohjausvalta ja vastuusuhteet. Sopimusneuvotteluissa tilaaja voi hyödyntää taloudellista valta-asemaansa. Sisäisten tuottajien ja tilaajan välillä tilaajan ohjausvaltaa esiintyy herkemmin, sisäisten tuottajien tuotannon ollessa riippuvaista kunnan tilauksista. Ulkoisiin tuottajiin nähden samanlaista ohjausvaltaa ei ole, sillä ulkoinen tuottaja toimii kilpailullisilla markkinoilla ja voi aina olla tekemättä tarjousta. Toki kunta voi olla ulkoiselle tuottajalle merkittävä toiminnan jatkuvuuden kannalta, jolloin ohjausvaltaa on olemassa. Toisaalta sisäisten tuottajien kanssa toimivalla yhteistyö- tai kumppanuussuhteella voidaan päästä tilaan, jossa osapuolet kokevat olevansa tasa-arvoisessa asemassa. Myös ulkoisten tuottajien kohdalla monesti ohjaussuhde mukailee enemmän puhtaan sopimusohjauksen periaatteita

## **4.3 Sopimus**

### **4.3.1 Palvelukokonaisuuden määrittely**

Kuten tutkimuksessa on käynyt ilmi, palvelut ja niiden sisältö tulee jollain tavoin määrittää eli tuotteistaa. Sen lisäksi, että tuotteistamisen taso vaihtelee, myös tilaajan tuottajalle osoittama tilaus ja sopimuksen sisältö voidaan määritellä eri tavoin. Kallio ym. jakavat määritelmällään tilauksen sisällön kahteen erilaiseen malliin. Tilauksen pohjana voivat olla tarkkaan yksilöidyt tuotteet,

jolloin tilaaja määrittelee tuotteen sisällön ja määrän. Tällöin laskutuksen perustana on yksikköhinta kerrottuna tilausmäärällä. Tilaaja voi myös tehdä kehystilauksen. Tällöin tilauksen kohteena voi olla useampia palveluita, joita tilaaja tilaa määrätyllä summalla, ja tuottaja päättää, mitä palveluita tällä summalla tuotetaan. Kuitenkin tällöin myös kehyksen sisällä tuotettavat palvelut ja niiden sisältö pitää kyetä määrittämään. Todellisuudessa tilaukset ja niiden perusteella tehtävät sopimukset ovat monesti jotain näiden kahden mallin väliltä. (Kallio ym. 2006, 33.)

Kuntien sisällä saattaa olla eroja sopimusten tarkkuuden määrittämisessä. Kuntaliitto nostaa sosiaali- ja terveystilaukset esimerkkinä toimialasta, jossa tilataan keskimääräisesti laajempia palvelukokonaisuuksia. Myös hankintaa edeltävä tuotteistus saattaa sosiaali- ja terveystilauksissa olla yleisemmällä tasolla. Lisäksi omilta tuottajilta saatetaan tilata laajempia kokonaisuuksia kuin ulkopuolisilta tuottajilta. (Kuntaliitto 2010, 45; 54; 65.)

Kehystilauksessa tuottajalla on valta päättää, mitä palveluita kenellekin tuotetaan. Tällöin palveluiden vaikuttavuutta on arvioitava jälkikäteen. (Kallio ym. 2006, 33.) Tilaajan on pystyttävä arviomaan, kuinka nämä palvelut ovat vaikuttaneet, eli ovatko palvelut saaneet aikaan toivottuja vaikutuksia. Tämän vuoksi kehystilauksessa tulosten rooli korostuu, kun tuottajalle jää liikkumavaraa sen suhteen, millä palveluilla mihinkin palvelutarpeeseen vastataan.

Sopimusten sisältöä voidaan myös jäsentää muilla tavoin. Hakari nostaa esiin tulosperusteisen hankinnan käsitteen tapana määritellä sopimuksessa sovittavat palvelut. Tällöin hankittava palvelu määräytyy tavoiteltavien tulosten kautta, ja tuottajalla on vapaus määritellä, miten tavoitteeseen päästään eli mitä palveluita ja toimenpiteitä tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan. Tulosperusteisuuteen liittyy usein kannustin- ja sanktiojärjestelmiä, joiden avulla tavoitteen saavuttamista vauhditetaan. Tulosperusteinen järjestelmä jättää siis enemmän päätäntävaltaa tuottajalle, ja samalla tuottajalla on enemmän mahdollisuuksia oman toimintansa kehittämiseen. Tulosperusteisuus edellyttää valideja mittareita, joilla lopputuloksia ja palvelun tuottajia voidaan arvioida ja verrata toisiinsa. (Hakari 2013, 76–77.)

Julkisessa toiminnassa korostuu palveluiden vaikuttavuus. Tulosperusteinen hankinta tukee vaikuttavuuspyrkimyksiä korostamalla lopputuloksen roolia. Tällöin sopimuksessa määritettäisiin vain lopputulos ja sille laskutushinta. Tämä eroaa suoritekohtaisesti määritetystä sopimuksesta, jossa jokaiselle suoritteelle on määritetty hinta. Kokonaistaloudellisuus näiden vaihtoehtojen (tulosperusteisen tai suoritekohtaiseen tilauksen määrittämisen) välillä riippuu monesta tekijästä.

### 4.3.2 Sopimuksen sisältö ja tarkkuus

Palveluiden erityispiirteistä johtuen sopimukset voivat olla erilaisia. Uusitalo tiivistää sopimuksen sisällön keskeisiksi elementeiksi palveluiden sisällön ja laajuuden määrittelyn sekä sopimuksen velvoittavuuteen liittyvien seikkojen sopimisen (Uusitalo 2007, 33). Palvelulle määritetään laatuvaatimukset sekä tuotettava suoritusmäärä. Sopimuksessa määritetään myös palvelusta maksettava hinta eli tilauksen suuruus sekä asiakkaat ja mahdolliset asiakkailta perittävät palvelumaksut. Samalla sovitaan arvioinnista ja tuloksellisuuden mittaamisen mittareista sekä toiminnasta mahdollisten sopimukseen liittyvien erimielisyyksien suhteen. (Mielityinen 2011, 12.) Pohjalla sopimuksen sisällön määrittelyssä on tehty tuotteistus. Samassa yhteydessä määritetään myös sopimuksen kesto ja siihen varattu rahoitus. Stenvall ja Rannisto määrittävät sopimuksen sisällöksi edellä mainittujen lisäksi sopimusosapuolten, sopimuksen kohteen ja sopimuksen tarkoituksen määritelmät sekä laadun varmistuksen ja sopimusseurannan menetelmien määrittämisen (Stenvall & Rannisto 2011a, 13). Sopimuksessa voidaan sopia myös esimerkiksi kannustimista ja sanktioista, riskin jakamisesta ja laskutusperiaatteista (Lillrank & Haukkapää-Haara 2006, 21). Koska kyse on sopimusohjauksesta, itse sopimuksella sovittavan toiminnan lisäksi keskeistä onkin sopia sekä ohjausmenettelyistä että toiminnan valvonnasta.

Esimerkiksi Tampereella on käytössä sisäisissä palveluissa yhteinen sopimusmalli. Tämä malli käy yhtenä esimerkkinä siitä, miten kunta voi omat sopimuksensa jäsenellä. Tampereella sopimuksissa on pyritty kasvattamaan laadun osuutta. Tampereella sopimukset solmitaan vuosittain, ja ne sisältävät *puiteosan* lisäksi *yleisen eli tarkistusosan*. (Stenvall & Rannisto 2011a, 21; Kuntaliitto 2010, 24.) Vastaavanlaiset mallit, joissa solmitaan puitesopimus esimerkiksi valtuustokaudeksi ja varsinaiset sopimukset vuosittain, ovat yleistymässä kuntien sisäisessä sopimusohjauksessa (Kuntaliitto 2010, 48).

Vaikka sopimuksille on esimerkiksi Tampereella määritelty yleinen pohja, ovat sopimukset rakenteeltaan ja sisällöltään erilaisia, ja sopimusten kirjausten yksityiskohtaisuus saattaa vaihdella saman kunnan sisällä. Jo tilattavan kokonaisuuden määrittely tekee sopimuksien sisällön erilaisiksi. Stenvall ja Rannisto nostavat esimerkiksi erot kehittämisen määrittelyssä sopimuksissa. Kehittäminen voidaan määritellä tarkoin toimenpitein, tai sitten voidaan todeta vain, että kehittämisen perustana on kaupungin strategia. (Stenvall & Rannisto 2011a, 21.)



Sopimusten juridisessa asemassa on eroa sisäisten ja ulkoisten tuottajien välillä. Ulkoisten tuottajien kanssa sopimuksista on tehtävä vastuusyistä juridisesti sitovia, kun taas kunnan omat tuottajat ovat juridisesti osa kuntaa ja täten lain edessä yhtä organisaatiota. Tilaajan ja ulkoisen tuottajan välillä kyse onkin puhtaammin sopimuksellisuudesta, kun taas sisäisen tuottajan kohdalla kumppanuus kuvaa paremmin tilaajan ja tuottajan keskinäistä suhdetta. Greve käyttää näistä sopimuksista nimityksiä kovat ja pehmeät sopimukset. Kovilla sopimuksilla hän tarkoittaa lain edessä täytäntöönpanokelpoisia, tiukkoja sopimuksia. Pehmeät sopimukset ovat taas yhteistyöhön ja yhteisymmärrykseen perustuvia sopimuksia. (Greve 2000, 154–155.)

Greven mukaan on olemassa oletus, että toimijat toimivat vilpillisesti ja pimitävät informaatiota, jos siihen on mahdollisuus. Sopimuksien sisältö tuleekin määrittää siten, että niissä huomioidaan kaikki tarpeelliset näkökohdat. Greven mukaan kuitenkin on haastavaa saada kaikki eri vastuunäkökulmat sopimukseen. (Greve 2000, 155.)

Terviö muistuttaa, että on asioita, joita ei voida sopia sopimuksessa, sillä monimutkaisessa toimintaympäristössä kaikkea ei voida ennakoida. Tällaisia yllättäviä tilanteita varten sopimuksessa voidaan kuitenkin määrittää käskyvalta sekä toimijoiden toimivallan rajat. (Terviö 2010, 105.) Jotta tilaajalla on myös ohjausvoimaa, on toimivaltakysymyksistä hyvä sopia sopimuksen yhteydessä.

Sopimuksen väljyys saattaa aiheuttaa ongelmia tilaajan ja tuottajan välisessä yhteistyössä. Väljät kirjaukset jättävät paljon tulkinnanvaraa, jolloin voi syntyä tilanne, jossa tilaaja ja tuottaja käsittävät asian eri tavoin. Tästä saattaa seurata epärationaalisia ratkaisuja. Haasteiksi nousevat tällöin sujuva informaation kulku kunnassa sekä vuorovaikutus tilaajan ja tuottajan välillä. (Stenvall & Rannisto 2011a, 21.) Tulkinnanvaraisuus konkretisoituu transaktiokustannusten muodossa, joita syntyy tilaajan ja tuottajan vuorovaikutuksen parantamisesta, jotta yhteinen tulkinta löydetään. Erilaisessa tulkinnassa päämiehen ja agentin välillä on kyse informaation epäsymmetriasta. Taustalla voi olla päämiehen ja agentin eli tilaajan ja tuottajan välinen tavoiteristiriita. Samalla syntyy riski päämies–agentti-teorian mukaiseen moraalikatoon, eli agentin tosiasialliset tiedot saattavat olla erilaiset kuin mitä tämä antaa päämiehelle ymmärtää. Määrittelemällä sopimus ja seurantamenettelyt huolella voidaan sopimusohjauksen avulla vähentää edellä mainittuja riskejä.

Sopimuksen toimeenpanossa syntyy transaktiokustannuksia sekä sopimuksen käynnistämisestä että sen johtamisesta ja valvonnasta (Hyyryläinen 2004, 55). Sopimuksen tarkkuuden määrittely ja muut sopimuksen käynnistämistoimet vaikuttavat siihen, kuinka paljon transaktiokustannuksia syntyy

sopimuksen toteutusvaiheessa. Mikäli sopimus hiotaan erittäin yksityiskohtaisesti ennen sopimuksen allekirjoittamista, syntyy tästä transaktiokustannuksia sopimuskustannusten muodossa. Tällöin valvonnan transaktiokustannukset ovat pienemmät. Jos taas sopimus jätetään väljemmäksi, ovat transaktiokustannukset sopimisesta pienemmät kuin edellä, mutta valvonnan tarpeen kasvaessa transaktiokustannuksia syntyy edellistä enemmän valvontakustannuksina. Kokonaistaloudellisuutta punnittaessa ja sopimuksen tarkkuuden määrittelyn yhteydessä tulee siis tehdä valintoja, jotka vaikuttavat myös tulevaan sopimuksen toteutusvaiheeseen.

Sopimuskumppanin tuntemisen parantuessa myös sopimukset kehittyvät. Tiukemmin määritellyn sopimuksen muuttuminen väljemmäksi muuttaa sopimussuhdetta lähemmäksi kumppanuutta. Keskeistä on sopimuskumppanien välinen luottamus. Luottamuksen kadotessa sopimuksia saatetaan myös tiukentaa. (Hyryläinen 2004, 39.) Tiukoissa sopimuksissa on monesti eniten kyse puhtaasta sopimuksellisuudesta ja sopimusohjauksesta, jolloin ohjaus tapahtuu pääosin sopimuksen avulla. Kumppanuudessa jää tilaa myös toimijoiden väliselle yhteistyölle. Hyryläinen muistuttaa, että myös lainsäädäntö, kuten hankintalain säädöksiin muuttuminen, saattaa edellyttää sopimuksien tiukentamista (Hyryläinen 2004, 39).

Myös Uusitalo korostaa luottamuksen ja toimijoiden välisen vuorovaikutuksen merkitystä. Sopimuskumppanin kunnioittaminen ja tasa-arvoisuus toisiinsa nähden sekä sitoutuminen yhteistyöhön ovat tärkeitä vuorovaikutuksellisessa suhteessa. (Uusitalo 2007, 4.) Sopimusta edeltävässä valmisteluvaiheessa tehdään merkittäviä valintoja tulevan yhteistyön kannalta. Päämiehen ja agentin suhde riippuu paljolti näistä valinnoista. Mikäli sopimus jätetään väljäksi, on riskejä esimerkiksi informaation epäsymmetriaan ja moraalikatoon. Toisaalta tuloksellisuuden näkökulmasta onnistuneella kumppanuudella sekä tavoitekeskeisellä ja väljemmällä sopimisella voidaan mahdollistaa entistä tuloksellisempi toiminta, kun tuottajalla on liikkumavaraa tilannekohtaisesti. Joka tapauksessa väljempi sopimus korostaa agentin tilivelvollisuutta ja päämiehen valvonnan tarvetta, vaikka vuorovaikutussuhde olisikin toimiva. Valvonta ei tarkoita sitä, että aina varmistutaan vain siitä, että agentti ei toimi päämiehen edun ja tahdon vastaisesti, vaan valvonta voi olla myös positiivisten käytäntöjen toteuttamista ja benchmarkkausta muuhun toimintaan. Tiukasti määritellyssä sopimuksessa valvontaa tarvitaan vähemmän, sillä sopimuksen tiukkojen raamien puitteissa päämiehen edun mukainen toiminta voidaan todeta yksinkertaisemmin kuin väljemmin määritellyssä sopimuksessa. Kääntöpuoli on se, että tiukkojen rajojen sisällä toimittaessa uudet innovaatiot ja toimintatavat saattavat jäädä syntymättä.

### 4.3.3 Sopimuskauden pituus

Stenvall ja Rannisto nostavat esiin tarpeen tehdä entistä pidempiaikaisia sopimuksia myös sisäisten tuottajien ja tilaajan välillä. Keskeiseksi perusteeksi he nostavat tasa-arvonäkökulman sisäisten ja ulkoisten tuottajien välillä. (Stenvall & Rannisto 2011a, 21.) Myös Hyryläinen muistuttaa, että pidentämällä sopimuskausia, tuntemalla sopimuskumppanit sekä alan säädökset ja standardit voidaan vähentää transaktiokustannuksia (Hyryläinen 2004, 55). Nykyisellään sisäisten tuottajien sopimuksia tarkastellaan yleensä vuosittain talousarvion laadinnan yhteydessä, kun taas ulkoisten tuottajien kanssa sopimuskaudet ovat monesti pidempiä. Sopimuskausien pidentämisen vaikutus on selkeä, sillä sopimisesta aiheutuu aina jonkinlaisia transaktiokustannuksia; mitä harvemmin sovitaan, sitä pienemmäksi nämä kustannukset saadaan. Pitkillä sopimuskausilla tarvitaan kuitenkin monesti enemmän sopimuksen aikaista seurantaakin esimerkiksi kustannuskehityksen sekä palveluiden laadun ja määrän osalta (Hyryläinen 2004, 126).

Hyryläinen nostaa esiin myös toisen näkökulman keskusteluun sopimuskausien pituudesta. Tilanteessa, jossa palveluiden kilpailuttaminen perustuu puhtaasti hintaan, sitä useammin saadaan todennäköisesti edullisia tarjouksia, mitä useammin palveluita kilpailutetaan. Tämä tukisi lyhyiden sopimuskausien näkökulmaa. (Hyryläinen 2004, 126.) Tällöin transaktiokustannuksia syntyy enemmän sopimusten valmistelusta, mutta se taas saattaa kompensoitua palveluiden hinnoissa. Kokonaistaloudellisin toimintavaihtoehto ei siis ole aina yksiselitteinen asia.

### 4.3.4 Tavoitteiden asettaminen

Keskeisessä roolissa sopimuksen noudattamisen osalta on tavoitteiden asettelu. Tulosohejaus on tuonut tulostavoitteet keskeiseksi osaksi julkishallintoa. Tavoitteena julkisella toiminnalla tulee olla aikaansaada verovaroilla yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Sen sijaan, että vain todettaisiin ja raportoitaisiin varojen käyttökohteet, tulee toiminnan tuloksellisuus pystyä osoittamaan. (Autero 2009, 111.) Sopimuksessa asetetaan tavoitteet, joiden avulla ohjaus tapahtuu. Ohjauksen tehokkuuden näkökulmasta tavoitteiden asettamisen onnistuessa niukoilla resursseilla saadaan aikaan toivottuja vaikutuksia (Vakkuri ym. 2012 147–148). Kuitenkin tavoitteiden asettaminen on monesti haastavaa, ja itse tavoitteen käsite on myös monella tapaa epäselvä (Meklin 2001, 98). Tulostavoitteiden jalkauttamisessa toimintaan voidaan nähdä kolme osatekijää. Taustalla toiminnassa on *toiminta-ajatus*, joka kertoo tarkoituksesta ja yhteiskunnallisista tarpeista, joita

varten toimintaa harjoitetaan, eli siitä, miksi jokin organisaatio on olemassa. Päämäärä ja tavoite ovat keinoja konkretisoida toiminta-ajatusta. Päämäärä on suunta, johon pyritään tai tavoitetaan, joka perustuu toiminta-ajatukseen. Tavoite taas on väline, jolla päämäärä voidaan saavuttaa. (Pitkänen 1969, 25–26; 29.) Kunnan toiminta-ajatus voi olla esimerkiksi vanhusten hyvinvointi. Tähän liittyvä päämäärä voi olla vanhusten kotihoidon lisääminen suhteessa laitoshoidon ja tavoite esimerkiksi laitospaikkojen vähentäminen tietyllä lukumäärällä tietyssä ajassa.

Jotta tavoite voidaan saavuttaa, se tulee määrittää sellaiseen muotoon, että sen täyttyminen voidaan mitata ja todeta. Kuntalaissa tavoitteen käsitettä ei ole määritelty, mutta Meklin arvelee sen tarkoittavan tässä yhteydessä sekä konkreettista saavutettavaksi tarkoitettua tavoitetta että päämäärää. (Meklin 2001, 98.) Williamsin mukaan onkin tärkeää, että mittaamista tehdään käytännön tarkoituksiin (Williams 2003, 653). Mittaamisesta syntyy transaktiokustannuksia, joten on tärkeää huomioida, että tavoite on mitattavissa ja mittaamisella saatava tieto on hyödynnettävissä. Transaktiokustannusten tavoitteiden seurannasta tulee olla siedettävällä tasolla.

Mitattavuuden lisäksi on tärkeää, että tavoitteet ovat yksiselitteisesti ymmärrettäviä, keskenään ristiriidattomia sekä keskeisiä päämäärän kannalta. Tavoitteiden saavuttamisesta on aina joku vastuussa, jolloin tavoitteen olemus edellyttää myös, että tavoitteen toteutumiseen on mahdollista itse vaikuttaa. Tavoitteiden muiksi vaatimuksiksi voidaan nostaa tavoitteen hyväksyminen tilaajan ja tuottajan välillä sekä realismi suhteessa määrärahoihin ja aikahorisonttiin. (Meklin 2001, 99–100.) Päämiehen ja agentin sujuvan yhteistyön ja toiminnan tuloksellisuuden vuoksi on tärkeää, että asetetaan selkeitä tavoitteita sekä määritellään tarkkaan vastuutahot. Tavoite on keskeinen väline sopimusohjauksessa, jotta tuottajaa voidaan ohjata toimimaan tilaajan haluamalla tavalla.

Tulostavoitteiden asettaminen voi olla haasteellista, sillä tavoitteet kohdistuvat tulevaisuuteen, jota tulisi kyetä ennakoimaan (Autero 2009, 111). Informaatio taas on peräisin menneisyydestä. Haasteena tulostavoitteiden asettamisessa on myös julkisten palveluiden luonne. Miten esimerkiksi saattohoidon tuloksellisuutta mitataan tavoitteen yhteydessä? Mittari voi olla henkilöstömäärä tai esimerkiksi omaisten tai potilaan kokemus hoidosta. Henkilöstömäärä ei kerro palveluiden koetusta laadusta ja vaikuttavuudesta, mutta se kertoo resursoinnista, jonka myötä edellytykset laadukkaalle hoidolle ovat olemassa. Toisaalta potilaan ja omaisten kokemusten avulla voidaan arvioida vaikuttavuutta, mutta kokemukset ovat subjektiivisia ja niihin vaikuttaa moni tekijä. Esimerkiksi saattohoito jo luonteensa puolesta aiheuttaa monenlaisia tunteita potilaassa ja läheisissä.

## **5 SOPIMUKSELLA OHJAAMINEN & SOPIMUKSEN VALVONTA**

### **5.1 Vastuujat sopimussuhteessa ja sopimuksen sitovuus**

#### **5.1.1 Vastuujat sopimussuhteessa**

Sopimuksessa sovitaan tilaajan ja tuottajan välisestä vastuujaoista. Sopimusohjauksen on nähty edesauttavan sopimuksissa pysymistä sekä tekevän vastuujat selkeämmiksi. Toimijoilla on selkeät roolit, ja läpinäkyvyys on koettu kohtalaiseksi. Sopimusohjauksella on selkeä yhteys tilaaja–tuottaja-toimintatavan lähtökohtiin. Haasteena on oman tuotannon asema kunnassa ja kilpailutuksessa. Malli vahvistaa ulkoisen toiminnan ja kilpailutuksen roolia. Samalla sopimusohjaus synnyttää tarvetta toimiville arviointi- ja seurantajärjestelmille. Sopimusohjaus edellyttääkin tilaajaosaamista ja omistajaohjauksen hallintaa. (Stenvall & Rannisto 2011b, 39–40.)

Sopimusohjauksessa korostuu määriteltyjen tavoitteiden rooli, tai oikeastaan kaikki sopimukseen kirjattu. Vastuujat on tällöin kirjattu tarkasti sopimukseen, kuten myös sanktiot ja seuraukset, mikäli sopimusta ei noudateta. Tällaisessa tilanteessa tulisi olla selvää, mitä kumpikin sopimusosapuoli tekee. Sopimusohjaus ei kuitenkaan toimi sisäisen tuottajan ja tilaajan välillä niin tehokkaasti kuin juridisesti erillisten organisaatioiden välillä, sillä viime kädessä vastuujaosta huolimatta vastuun kantaa sama kunta. Tästä seuraa se, että sisäisten tuottajien ja tilaajan välinen suhde perustuu monesti kumppanuuteen.

Ulkoistamisella voidaan siirtää vastuuta pois julkisjohdolta. Sopimuksen myötä tilaaja ulkoistaa samalla myös osan vastuusta. Vastuu palvelun toteuttamisesta, henkilöstö- ja palkkaussasioista sekä mahdollisista ongelmallisista tilanteista on tällöin tuottajalla. (Uusitalo 2007, 25.) Tulee kuitenkin muistaa, että lain edessä vastuu palveluiden saatavuudesta on tilaajalla, joten tilaajalla on tarve valvoa tuottajaa, jotta se voi itse täyttää oman lakisääteisen vastuunsa. Uusitalo myös muistuttaa, että ulkoistetuissa palveluissa on aina mahdollista kilpailuttamalla vaihtaa palveluntuottajaa, mikäli sopimuskauden päättyessä koetaan, ettei palvelun tuottajaan olla tyytyväisiä.

Hyryläisen mukaan oletusarvoista on, että pidempi sopimussuhde kasvattaa keskinäistä luottamusta, jolloin on myös mahdollista sopia enemmän luottamukseen perustuvia sopimuksia

(Hyyryläinen 2004, 38). Sopimuksilla on myös toiminnan ennakoitavuutta lisäävä vaikutus tulojen sekä tulevan toiminnan ja sen suunnittelun osalta. Sopimuksen ollessa keskeinen ohjauksen elementti tuottajilla on vapaus organisoida toimintansa haluamallaan tavalla sopimuksen ehtojen puitteissa. Tulee muistaa, että sopimukseen ja niillä ohjattavaan toimintaan vaikuttavat myös monet normit ja lainsäädäntö sekä monet muut ohjeistukset, kuten eettiset ohjeet. (Lillrank & Haukkapää-Haara 2006, 23.)

Vastuujakojen näkökulmasta on tarpeen nostaa esiin myös viranomaistehtäviin liittyvät vastuut. Kunnan vastuulla on tiettyjä viranomaistehtäviä. Kuntalain 44§:n mukaan vain virkasuhteessa oleva voi toimia tehtävässä, jossa käytetään julkista valtaa (Kuntalaki 365/1995, 44 §). Tällaisia tehtäviä kunta ei siis voi ulkoistaa kunnan ulkopuolelle. Laki siis mahdollistaa tilanteen, jossa kunnan omat tuottajat (virkasuhde) voivat hoitaa viranomaistehtäviä, mutta kunnan ulkopuoliset tuottajat (työsuhde) eivät. Näiden tehtävien osalta ei palveluntuottajien suhteen ole todellista valinnanvaraa. Mikäli nämä tehtävät hoidetaan tilaaja–tuottaja-asetelmassa, tilaaja on periaatteessa vastuussa julkisen vallan käytöstä, jota tuottaja harjoittaa. Tämä on sekä oikeudellisesta näkökulmasta että valvonnan ja tarkastuksen näkökulmasta haastavaa. Tällöin tilaajan tulee kyetä valvomaan tuottajaa mahdollisimman hyvin. Tämä aiheuttaa paineita myös sopimusohjaukselle. Toki lainsäädännössä ei oteta kantaa kuntarakenteisiin, vaan tilaajan ja tuottajan ollessa samaa konsernia on kunta viime kädessä vastuullinen eikä vain erillinen tilaaja tai tuottaja.

### **5.1.2 Ohjauskeinot tilivelvollisuuden vahvistamiseksi ja sopimusten pitävyys**

Päämies–agentti-teorian mukaisesti sopimusohjauksen taustalla on tuottajan tilivelvollisuus tilaajalle toiminnastaan. Tilivelvollisuuden seurantaan voidaan liittää toimintatapoja ja järjestelmiä, jotka vahvistavat sitä ja sopimusohjauksen ohjausvoimaa. Esimerkiksi tilaajan tuottajaan kohdistamat toiminnan arvioinnit ja valvontakäynnit ovat tällaisia. (Stenvall & Rannisto 2011a, 12.) Tilivelvollisuus tarkoittaa siis tässä tuottajan velvollisuutta kyetä osoittamaan toimineensa sopimuksen ja päämiehen edun mukaisesti.

Tilaaja käyttää ohjausvoimaa tuottajaan nähden. Tilaajalla on käytettävissään sekä negatiivisia että positiivisia ohjauskeinoja. Negatiiviset keinot ovat haitallisia tuottajalle, ja niiden tarkoitus on toimia niin sanotusti keppinä, jotta tuottaja toimisi sopimuksen ja tilaajan edun mukaisesti. Positiiviset keinot toimivat puolestaan porkkanana, ja ne edistävät tuottajan tilaajan etujen mukaista

toimintaa. (Stenvall & Rannisto 2011a, 10; Oulasvirta ym. 2002, 19; 23.) Sopimukseen kirjattavat sanktiot esimerkiksi tilanteisiin, joissa sopimuksen tavoitteisiin ei päästä, ovat esimerkki negatiivisista ohjauskeinoista. Positiivisia ohjauskeinoja ovat esimerkiksi erilaiset sopimuksessa sovitut bonukset ja palkkiot. Koska tilaaja–tuottaja-toimintatavassa sopimusohjaus on keskeinen ohjausmekanismi, joka perustuu sopimukseen, on sopimuksen sisällöllä keskeinen merkitys. Se, mitä sopimukseen on kirjattu, vaikuttaa merkittävästi siihen, kuinka paljon ohjausvoimaa tilaajan toimilla on ja mihin tilaajalla on ylipäättään ohjausvaltaa.

Sopimukseen on myös monesti kirjattu sopimusrikkomusten seuraukset tilanteisiin, joissa toinen osapuoli ei hoida velvollisuuksiaan sovitusti. Nämä sopimusrikkomuksiin liittyvät keinot voivat olla rankaisevia, jolloin toinen osapuoli voidaan esimerkiksi määrätä maksamaan korvausta toiselle.

Vastuukysymykset ovatkin aiheuttaneet keskustelua oman tuotannon osalta, ja ne konkretisoituvat esimerkiksi budjetin ylitysten yhteydessä (lisää luvussa 5.2), jolloin ei ole täysin selvää, onko vajaa resursointi tilaajan vai tuottajan vastuulla. (Stenvall & Rannisto 2011a, 10; 18.) Sopimuksen noudattaminen ja pitävyys ovatkin toimintatavan haasteita, joilla on selvä yhteys ohjausvoiman suuruuteen. Stenvallin ja Ranniston tutkimuksessa todetaan, että esimerkiksi Tampereella sopimuksen ohi toimimisesta on tullut tavallaan tapa kaupungin sisällä. (Stenvall & Rannisto 2011a, 18; 23.) Sopimuksen ollessa hyvin tiukasti määritelty pienenee riski sopimuksen tulkintaan liittyvistä erimielisyyksistä. Tosin se voi johtaa mekaaniseen suoritukseen, jossa vaikuttavuus kärsii. Väljä sopimus antaa puolestaan tuottajalle enemmän vapauksia, mutta liika väljyys voi johtaa ohjausvoiman heikkenemiseen.

Ongelmana on myös se, että herkästi saatetaan tehdä liian optimistisia sopimuksia, jolloin niiden toteuttaminen ei onnistu. Haasteena on sopimustarpeen mitoittaminen oikein, sillä lakisääteisiä palveluita on tarjottava niitä tarvitseville. Tämä onkin johtanut sopimusten tiukentumiseen, jolloin pohdittavaksi on noussut, tulisiko myös sisäisten sopimuksien tarkasteluperspektiivin olla entistä enemmän oikeudellinen. (Stenvall & Rannisto 2011a, 19; 23.)

Seuraavaksi tarkastellaan lyhyttä esimerkkiä osapuolten vastuisiin liittyen. Vuonna 2013 uutisoitiin, ettei Tampereen kaupunki ole pystynyt käsittelemään kaikkia toimeentulotukihakemuksia määräajassa (Tanninen 2013). Toimeentulotukilain mukaan toimeentulotukipäätös tulee tehdä heti hakemuksen jälkeen ilman viivytyksiä, ja takaraja hakemuksien käsittelylle on 7 arkipäivää (Laki toimeentulosta 1412/1997, 14 a§). Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto otti erityistarkkailuun

Tampereen kaupungin toimeentulotuen käsittelyajat tuolloin vuonna 2013 (Tampereen Kaupunki 2014b, 97), ja aluehallintoviraston taholta kaupungille asetettiin suuruudeltaan 300 000 euron uhkasakko (Tanninen 2013). Tampere kuitenkin pääsi elokuussa 2013 lain edellyttämiin rajoihin ja pysyi niissä loppuvuoden. Kaupungin toimeentulotukimenot kuitenkin kasvoivat palvelutarpeen kasvun myötä 2,5 % edellisvuoteen nähden ja ylittivät sekä alkuperäisen että muutetun talousarvion ennusteen. (Tampereen Kaupunki 2014b, 97; 103).

Esimerkissä toimeentulotuesta konkretisoituu useampikin omaan tuotantoon liittyvä haaste. Palvelutarpeen arvioiminen on haastavaa, eikä kaupungilla ole paljon mahdollisuuksia vaikuttaa palvelutarpeen muutoksiin. Valtiovarainministeriö nostaa tuottavuusraportissaan esimerkiksi suhdanteiden vaikutuksista toiminnan tuottavuuteen juuri toimeentulotuen, jonka tarve kasvaa heikossa taloudellisessa tilanteessa (Valtiovarainministeriö 2011b, 16). Samalla konkretisoituu sisäisten tuottajien valvontaan liittyvä haaste. Tilaajan ei tulisi sallia sitä, ettei tavoitteeseen päästä, ja tilaajan olisi pitänyt puuttua tilanteeseen jo aikaisemmassa vaiheessa vuotta. Tilaaja kuitenkin vastaa lain edessä palvelun saatavuudesta. Kuitenkin esimerkiksi sisäiset sanktiot ovat tältä osin ongelmallisia, sillä niiden ohjausvoima ei ole välttämättä niin suurta kuin ulkoisiin toimijoihin nähden. Sen lisäksi, että tässä esimerkissä sopimus velvoittaa toimeentulotukihakemusten käsittelijöitä, määrittää siis myös laki ehtoja esimerkiksi sopimusten käsittelyajalle.

Kysymys sopimusten vastuujaosta ja mahdollisista sanktioista, mikäli sopimuksessa ei pysytä, on siis tärkeä. Tilaajalla on selkeä intressi varmistaa, että tuottajan toiminta on tuloksellista sekä toiminnan luonteen että oman asemansa vuoksi. Toimijoita ollessa useampia on aina olemassa riski informaation epäsymmetriasta. Samalla myös moraalikadon riski on olemassa. Kuten edellä tuli ilmi, sopimusta tiukentamalla voidaan ehkäistä näitä ongelmia, mutta taas tarkasti määritelty tuottajan toimenkuva, sopimus ja tuotteistus eivät jätä tilaa tuloksellisuusharkinnalle. Vastuut sekä tilaajan ja tuottajan toimivallan rajat on joka tapauksessa hyvä määrittää, jottei tule tilanteita, joissa ei esimerkiksi tiedetä, onko tilaajalla ohjausvaltaa asian suhteen, vai kuuluuko se tuottajan toimintavapauden piiriin. Samalla on myös tärkeää tuntea osapuolten vastuut esimerkiksi lain vaatimissa aikamääreissä pysymisen suhteen.

Sopimuksia itsessään säätelee sopimuslainsäädäntö (Uusitalo 2007, 25). Kunnan tulee huomioida toiminnassaan myös muun lainsäädännön, kuten kuntalain ja monien alakohtaisten erityislakien, sisältö. Tilaajan ollessa laissa säädettyssä vastuussa palveluiden järjestämisestä on tilaajan näkökulmasta erityisen tärkeää, että sopimuksen ohjausvoima on vahva ja että sopimuksia



noudatetaan. Sen lisäksi, että tuottaja on vastuussa tilaajalle sopimuksen noudattamisesta ja palveluiden tuottamisesta, tilaaja on itsessään myös vastuullinen, ja sen toiminta on myös tarkkailun alla. Tilaajan vastuuta tarkastellaan tuonnempana tilaajaan kohdistuvan valvonnan näkökulmasta.

## 5.2 Budjetointi ja kustannusten tarkkailu

### 5.2.1 Budjetoinnin lähtökohdat

Kuntien taloudenhoidon lähtökohtana on vaatimus menojen ja tulojen tasapainosta. Kunnan tulojen on riitettävä kattamaan sen toiminnasta aiheutuvat menot. Samaan aikaan kuntien toimintaa säätelee niukkuus eli voimavarojen rajallisuus. Tilaajan ja tuottajan välille solmittavassa sopimuksessa määritellään tilauksen summa eli se euromäärä, jolla tilaaja ostaa palvelua tuottajalta. Tilauksen määrärahat ovat peräisin vuosittain laadittavasta kunnan talousarviosta.

Kuntien budjetoinnin lähtökohtana on tulosohjaus. Tämä uuden julkisjohtamisen oppien mukainen ohjausjärjestelmä otettiin käyttöön kunnissa kuntalain uudistuksen (1995) myötä. Erona vanhaan, resurssiperusteiseen ohjaukseen on budjetointitapa. Tulosohjauksessa määrärahat jaetaan tavoitteiden ja tulosten mukaan. Tulosohjauksella on pyritty tehokkuuden ja tuloksellisuuden lisäämiseen kunnissa. *Puhdas tulosohjauksen malli* mukailee tilaaja–tuottaja-toimintatavan periaatteita muun muassa tilaajien ja tuottajien erillisyyden osalta. (Meklin 2001, 91–92; 94.) Annetuilla määrärahoilla tilaaja ostaa tuotteistettuja palveluita tuottajilta. Voidaankin sanoa, että tilaaja–tuottaja-asetelma sisältää myös tulosohjauksen elementit.

Talousarvion roolin ja aseman taustalla on kuntalain 65§, jonka mukaan valtuuston tehtävänä on hyväksyä talousarviossa vuosittain kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä osoitettava määrärahat ja tuloarviot joilla nämä tavoitteet katetaan (Kuntalaki 365/1995, 65§). Kuntalaki velvoittaa siis valtuustoa tekemään talousarvion vuosittain. Lisäksi kunnan tulee tehdä pidemmän aikavälin taloussuunnitelma vähintään kolmeksi vuodeksi (Kuntalaki 365/1995, 65§). Valtuusto rajoittaa kuntalain mukaisilla toimillaan tilaajan ja tuottajan välistä vapautta sopimiseen. Lisäksi tilaajalle ja tuottajalle voidaan asettaa tavoitteita esimerkiksi kunnan konsernihallinnon toimesta.

Sopimusohjauksen kannalta kunnan keskusohjaus saattaa olla haasteellista. On kokemuksia siitä, että konsernihallinnon taholta tuleva ohjaus on koettu erisuuntaisena tilaajan ohjauksen kanssa, jolloin konsernihallinto toimii tilaajan ohi (ks. Rannisto & Meklin 2015, 32). Sopimusohjauksen

periaatteiden mukaan kaiken tuottajaan kohdistuvan ohjauksen tulisi tulla sopimuksen kautta ja tilaajalta. Täten näiden periaatteiden mukaista olisi myös se, että keskushallintotason tavoitteet jalkautettaisiin tuottajien toimintaan tilaajan ja sopimusten kautta.

Valtuusto asettaa palveluihin liittyvät tavoitteet pääosin tilaajille, jotka ohjauksellaan jalkauttavat tavoitteet tuottajien toimintaan. Määrärahat voidaan kohdistaa tarkasti valtuuston asettamille tavoitteille tai kunnan eri toiminnoille. Väljemmin budjetoituna taas voidaan osoittaa yksi määräraha tilaajaa kohden. (Kallio ym. 2006, 33.) Jälkimmäinen malli jättää tilaajalle harkinnanvaraa sen suhteen, miten eri palveluita tilataan ja miten määrärahat kohdistetaan eri toiminnoille. Ensin mainitussa tapauksessa tilaajan toimivalta tältä osin on rajatumpi

Edellä mainitusta selviää, että valtaosassa nykyisistä sopimusohjauksen sovelluksista budjettiperusteisuus näkyy vahvasti. Kuntien valtuustot hyväksyvät budjetit vuosittain ja määrittävät täten tilaajan käytössä olevat voimavarat. Valtuusto asettaa palveluihin liittyvät tavoitteet pääosin tilaajille, jotka ohjauksellaan jalkauttavat ne tuottajien toimintaan. Määrärahat voidaan kohdistaa tarkasti valtuuston asettamille tavoitteille tai kunnan eri toiminnoille. Väljemmin budjetoituna taas voidaan osoittaa yksi määräraha tilaajaa kohden. (Kallio ym. 2006, 33.) Jälkimmäinen jättää tilaajalle harkinnanvaraa sen suhteen, miten eri palveluita tilataan ja miten määrärahat kohdistetaan eri toiminnoille. Ensin mainitussa tilaajan toimivalta on rajatumpi.

### **5.2.2 Budjettiperusteisuuteen liittyvät haasteet sopimusohjauksessa**

Budjetoinnin ja sopimusohjauksen yhteensopivuuden ongelmat on tunnistettu jo aikaisemmin (esim. Stenvall & Rannisto 2011a, 16). Budjettiperusteisessa sopimusohjauksessa haasteena on budjetin vahvan roolin aiheuttama sopimusohjauksen näennäisyys. Ongelmia tästä syntyy etenkin silloin, kun ei ole toimittu sopimusten rajoissa ja sen seurauksena ylitetty määrärahat. (Stenvall & Rannisto 2011b, 35–36.) Kuten aiemmin todettiin, tuottajan valinnan yhteydessä käytettävissä oleva tieto perustuu menneisyyteen (Näsi 2011, 109). Tämän vuoksi aina sopimusta tehdessä niin sisäisillä kuin ulkoisilla tuottajilla tarjous on oikeastaan ennustus, jonka mukaan tuottaja sitoutuu palvelun tuottamaan. Menneisyyden perusteella ei voida tietää tulevaa, vain ennustaa ja esimerkiksi arvioida joitain yleisiä lainalaisuuksia.

Sopimuksesta huolimatta kuitenkin monesti lisämäärärahoille tulee tarvetta kesken vuoden, kun tuottaja on käyttänyt sille talousarviossa määritetyt määrärahat ja toimintavuotta on vielä jäljellä. Tätä voidaan kutsua liian positiivisten ennusteiden ongelmaksi. Sopimusohjauksen näkökulmasta tämä nostaa esiin mielenkiintoisen problematiikan, jota on tarpeen jäsentää. Jos talousarvion määrärahoja joudutaan palvelutuotannon osalta lisäämään, onko tilaaja vai tuottaja vastuussa siitä, että määrärahaennuste on liian pieni? Kysymys konkretisoituu etenkin sisäisen tuotannon kohdalla silloin, kun sopimuksessa sovitut määrärahat tulevat käytetyiksi ennen vuoden loppua. Kysymykseen ei ole mustavalkoista ratkaisua, vaan myös ylityksen syyllä on vaikutusta. Määrärahojen lisäämistarpeet voidaan jakaa palvelutarpeen kasvusta johtuvaan kasvuun (liian pieni tilaus) ja odotettua heikommasta tehokkuudesta johtuvaan määrärahojen lisäämistarpeeseen.

Erityisen haastavaksi tilanteen tekee se, että kaikkiin kuntiin kohdistuviin kustannuksiin ei aina tilaaja pysty vaikuttamaan. Palvelutarpeenkasvua ja määrärahojen tarvetta saattaa olla vaikea ennakoita, jolloin tilaus tehdään liian pienenä. Tällöin sekä sisäisten että ulkoisten tuottajien kohdalla tarvitaan lisätilaus palvelulle. Palveluita on pakko tuottaa kuntalaisille, ja siitä johtuen kunnan on haastavaa vaikuttaa palvelutarpeeseen. Tällöin tilaaja on yleensä vastuussa lisäkustannuksista, joita aiheutuu siitä, etteivät ennusteet ja todellisuus kohtaa. Jos kunta tarvitsee sovittua enemmän palvelua, tilaaja ei voi muuta kuin tehdä lisätilauksen, jossa tilaaja myöntää lisää määrärahoja. Ei kuitenkaan ole ennenkuulumatonta, että tällaisissa tilanteissa joko tilaaja tai konserniohjaus vaatii sisäistä tuotantoa tehostamaan toimintaansa. Tämä ei tietenkään ole sopimusohjauksen periaatteiden mukaista, sillä se on tilaajan tai konserniohjauksen puolelta sopimuksen ohi toimimista. Ulkoisten tuottajien kanssa vastaavaa tilannetta ei pääse syntymään. Toki viime kädessä tässäkin tilanteessa sopimuksen kirjaukset ratkaisevat. Jos sopimus on tehty niin, ettei ole sovittu tuotantomääristä, vaan esimerkiksi tilattu terveyskeskuksen koko toiminta jollakin summalla tuottajalta, voi vastuu palvelutarpeen kasvun kattamisesta olla myös tuottajalla.

Kun tuottaja ei ole pystynyt tuottamaan palveluita sopimuksessa sovitulla resursseilla sovitun laatuksena, voidaan vastuu kohdistaa tuottajaan, ja kyse on viime kädessä tuottajan toiminnan tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta. Ulkoisen tuotannon kohdalla vastuut ovat tällaisissa ylityksissä selkeät. Sopimuksessa on määritelty sopimussuhteen ehdot, joiden mukaisesti tuottajan tulee tuottaa palvelua. Mikäli tuottaja ei pysty tuottamaan palvelua sovitulla resursseilla sovitun tasoisena eli tuottajan toiminnan tehokkuus ei ole sellaista kuin tuottaja on tarjouksessaan olettanut, on tuottaja vastuussa ja kärsii mahdolliset tästä aiheutuneet tappiot. Mikäli kyse on sopimusrikkomuksesta,

siitä seuraavista sanktioista määrätään juridisesti sitovassa sopimuksessa. Tilanne on markkinoiden logiikan mukainen, ja sitä voi verrata hyvin yritysten välisiin kaappoihin.

Tässä kohtaa tulevat jälleen esiin erot sisäisten ja ulkoisten tuottajien välillä. Ulkoinen tuottaja joutuu lähtökohtaisesti kantamaan tappiot sisäisestä tehottomuudestaan itse. Sisäisen tuotannon kohdalla asetelma on monimutkaisempi. Kunta on vastuussa siitä, että palveluita on kuntalaisille saatavilla silloinkin, kun määrärahat on ylitetty. Yleensä tällöin tilaaja on pakotettu antamaan tuotannolle lisämäärärahoja, jolloin kunta voi joutua tekemään lisätalousarvion tai sitten tuottaja tekee alijäämää, joka sekin on kuitenkin kunnan katettava.

Sopimusten luonteesta johtuen ulkoisten tuottajien kanssa sopimuksen rikkomisesta seuraa juridinen vastuu, ja osapuolten välillä ollessa erimielisyyttä voidaan sopimusrikkomuksista viime kädessä taistella oikeudessa. Sisäisten tuottajien kohdalla ei ole niin selvää, kenellä vastuu viime kädessä on tilaajan ja tuottajan ollessa osa samaa konsernia. Lähtökohtaisesti toki vastuu tuottajan tehottomuudesta on tuottajalla itsellään, mutta saman organisaation sisällä toimittaessa ei riitoja voida selvittää esimerkiksi oikeusteitse. Kustannukset tuottajan tehottomuudesta johtuvasta lisäresursoinnin tarpeesta tulevat kuitenkin viime kädessä kunnan maksettaviksi.

Sisäisen tuotannon kohdalla tilanteen toki tulisi periaatteen tasolla olla samanlainen oman tuottajan ollessa tehoton tai kun oma tuottaja on muuten tehnyt virheellisen kustannusarvion. Sisäisten tuottajien kuuluessa samaan kuntakonserniin ei kuitenkaan ole samanlaisia juridisia velvoitteita kuin ulkoisilla tuottajilla. Kuitenkin mikäli sisäinen tuottaja joutuu kärsimään itse mahdolliset tehottomuudestaan johtuvat tappiot, johtaa se tilanteeseen, jossa kunnan sisäinen tuottaja, jolla ei ole muita tilaajia kuin kunnan oma tilaaja, tekee tappiollista tulosta eli alijäämää. Tämä alijäämä on viime kädessä emokunnan alijäämää. Keskeistä onkin, että sisäiset tuottajat tekevät mahdollisimman realistisen tarjouksen tuottajalle jo hankintavaiheessa.

Seuraavaksi esimerkki edellä mainituista tilanteista, joissa sisäiset tuottajat ylittävät sopimuksen. Tampereella terveyttä ja toimintakykyä edistävien palveluiden kulut ylittivät 2013 noin 13,6 miljoonalla eurolla vielä muutetunkin talousarvion. Alkuperäiseen talousarvioon nähden talousarviota oli jo kesken vuoden muutettu lisäämällä terveyttä ja toimintakykyä edistäviin palveluihin määrärahoja 16,1 miljoonaa. Tämä oli Tampereella tilaajatoimialoista selkeästi suurin budjetin ylitys. (Tampereen Kaupunki 2014b, 16; 60.) Tämä alijäämä on samalla peruskunnan eli Tampereen kaupungin alijäämää, mutta myös tuottajan alijäämää siltä osin, kun sitä ei

lisätalousarviolla kateta. Sopimusohjauksen peruseriaatteiden mukaan tällaista tilannetta ei saisi syntyä. Budjetin ylitykset ja sopimusten ohi toimimiset eivät ole vain Tampereen ongelma, vaan Kuntaliiton tutkimuksessa (2010, 44) todetaan budjettikurin pitävyyden olevan keskeinen kehittämiskohde tilaaja–tuottaja-toimintatavassa toimittaessa.

Palvelutarpeiden muutosten tai sisäisten tuottajien tehottomuuden seurauksena syntyy siis painetta sopimuksien ylittymiselle ja tarvetta sopimuksien uudelleentarkastelulle. Koska kuntien on toiminnassaan noudatettava talousarviota, valtuuston on tehtävä talousarviomuutoksia, mikäli talousarvio uhkaa ylittyä merkittävästi. Uusi talousarvio taas on ongelmallinen sopimusohjauksen ja järjestelmän uskottavuuden kannalta.

Sen lisäksi, että budjetinylitykset ovat ongelmallisia sopimusohjauksen näkökulmasta, ne ovat myös haasteellisia kunnan kokonaisbudjetoinnin näkökulmasta, kuten erityisesti omien tuottajien kohdalla tuli ilmi. Viime kädessä kuitenkin kunta on yksi juridinen yksikkö, ja sopimusohjaus kunnan sisällä on yksi malli ohjata tätä toimintaa. Kuntalain 65§ määrittää talousarvion ja taloussuunnitelman aseman kunnassa. Kunnan taloussuunnitelman tulee olla tasapainossa enintään neljän vuoden suunnittelukautena, ja lisäksi laissa säädetään toimenpideohjelmasta ja alijäämän kattamisvelvollisuudesta. Lisäksi laissa lukee, että kunnan toiminnassa on noudatettava talousarviota, johon valtuusto voi tehdä muutoksia. (Kuntalaki 365/1995, 65§.) Eli alijäämää ei tulisi lähtökohtaisesti kuntalain mukaan syntyä, ja talousarviossa on pysyttävä. Talousarvion ylitykset koettelevat sekä päätöksenteon että sopimusohjauksen uskottavuutta.

### **5.2.3 Sopimusten ylitykset case sairaanhoitopiiri**

Tampereelta löytyy myös toinen esimerkki liittyen sairaanhoitopiireihin. Sairaanhoitopiiriä koskeva esimerkki on tärkeä, sillä sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut muodostavat suuren osan kuntien kustannuksista ja sairaanhoitopiireillä on merkittävä asema näiden palveluiden tuottamisessa. Lisäksi sosiaali- ja terveystaloudellisten palveluiden rakenteellinen uudistaminen on ollut pinnalla, joten tästäkin näkökulmasta on keskeistä tuntea nykyisen järjestelmän mahdolliset ongelmakohdat.

Tampereen kaupunki tilaa vaativaa erikoissairaanhoitoa ja ensihoitoa Pirkanmaan Sairaanhoitopiiriltä (PSHP). PSHP on kuntayhtymä, josta Tampereen kaupunki omistaa 38,82 prosenttia. Tampere on täten sairaanhoitopiirin suurin omistaja ja palvelujen tilaaja. Tampereen

PSHP:lle osoittama tilaus kasvoi vuonna 2013 11 miljoonaa euroa eli 5,9 % vuoteen 2012 nähden. Talousarvioon tehtiin kesken vuoden muutoksia sekä vaativan erikoissairaanhoidon että ensihoidon määrärahoihin, mutta näistä muutoksista huolimatta toteuma ylitti muutetunkin talousarvion. Syynä oli sekä hintojen nousu että palvelujen tarpeen muuttuminen siten, että kalliimpien palvelujen osuus kasvoi. Samalla tilinpäätöksen 2013 mukaan kuitenkin suoritelmäärät vähenivät 1,2 prosenttia. (Tampereen Kaupunki 2014b, 25; 101–101; 151.) Tässä kyse on emokunnan ulkopuolisesta tuottajasta. Hankintavaiheessa tuottaja eli sairaanhoitopiiri on tehnyt tilaajalle tarjouksen, jonka perusteella sopimus on solmittu. Kuitenkin kesken vuoden määrärahojen ylittyessä on tilaajan täytynyt korottaa tilausta ja siihen määrättyjä määrärahoja, kun sairaanhoitopiirin kustannukset ovat ylittyneet alkuperäisestä. Sopimusohjauksen periaatteiden mukaan tällaista tilannetta ei saisi syntyä.

Vaikka kyseessä on emokunnan ulkopuolinen tuottaja, ongelma on tässä kohtaa poikkeuksellisesti hyvin samankaltainen kuin sisäisten tuottajien kohdalla. Kaikissa kunnissa on nykyisellään tilaaja–tuottaja-suhde sairaanhoitopiirien kanssa, joten vastaavat haasteet eivät kosketa tältä osin vain Tamperetta. Taustalla on sairaanhoitopiirien lakisääteinen asema. Erikoissairaanhoidon lain (1062/1989) 3§:n mukaan kunnan tehtävänä on pitää huolta, että tarpeellinen erikoissairaanhoido on sitä tarvitseville saatavilla, ja tästä johtuen kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoitopiiriin kuntayhtymään erikoissairaanhoidon hoitamiseksi. Sairaanhoitopiirien asema on siis turvattu lailla, ja kunnat on pakotettu osallistumaan yhteistoimintaan sairaanhoitopiirien kuntayhtymissä.

Sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän jäsenkunnilla on viime kädessä aina rahoitusvastuu sairaanhoitopiiriin toiminnasta (Oulasvirta ym. 2002, 76). Tämä aiheuttaa haastavan tilanteen, sillä kustannusten ylittyessä sairaanhoitopiiri voi lakisääteisestä asemastaan johtuen velvoittaa kuntia kuitenkin maksamaan kasvaneet kustannukset ja täten kasvattamaan tilaustaan alkuperäisestä. Toki sairaanhoitopiirikin voi tehdä alijäämää, mutta se on viime kädessä omistajakuntien katettava omistusosuuksien suhteessa. Eli kustannusten muuttuessa sovitusta ovat kunnat pakotettuja kattamaan nämä kustannukset, vaikka syy olisi tuottajan tehottomuudessa. Sairaanhoitopiirien ollessa kuntayhtymiä ne eivät luonnollisesti tavoittele voittoa, vaan niiden toimintaa ohjaa voimavarojen niukkuus, kuten kuntiakin. Sairaanhoitopiiri eroaa suurimmasta osasta muita ulkoisia tuottajia, joiden toiminta on voittoa tavoittelevaa ja jotka siis kantavat omat tappionsa.

Myös Sihvosen tutkimuksessa nousi esiin, että jotkin tilaajat kokevat voimattomuutta sairaanhoitopiirien sopimusohjauksessa. Huolena olivat sopimusten ylitykset ja pitämättömyys. Sopimus nähtiin tällöin näennäisenä. Tuottajat myönsivät tutkimuksessa, että palvelutarpeiden

haastavan ennustettavuuden lisäksi ylitysten taustalla on myös välinpitämättömyyttä sopimuksia kohtaan. Sihvonen muistuttaa, että tilaajat eivät maksaisi yksityisille tuottajille sopimuksen ylittävistä palveluista. (Sihvonen 2006, 220; 243.) Ihalaisen (2007, 355) mukaan sairaanhoitopiirien ja kuntien välisiä sopimuksia olisi teoriassa mahdollista tarkastella juridisina sopimuksina, mutta hän pitää erikoisena ajatusta siitä, että kunta kävisi oikeustaistelua sairaanhoitopiiriä vastaan, jonka omistaja se itse on.

#### **5.2.4 Sopimuskauden pituus ja kesken vuoden tulevat säästövelvoitteet**

Sopimuskauden pituudella on myös muuta merkitystä. Sopimuksessa määritettyjen tilauksien avulla tuottajan toiminnan ja tulojen ennakointi helpottuu, mikä auttaa myös tuottajaa pidemmän tähtäimen suunnittelussa (Lillrank & Haukkapää-Haara 2006, 23). Mitä pidempi sopimuskausi on, sitä paremmin toimintaa voidaan ennakoida. Ennakoitavuus on toivottavaa myös budjetoinnin ja kustannusten seurannan näkökulmista. Lyhyt aikajänne on ongelmallinen myös sopimusohjauksen näkökulmasta. Hintoja joudutaan tarkastelemaan useammin, jolloin syntyy transaktiokustannuksia sopimusneuvotteluista, ja samalla toiminta elää lyhyissä, budjettikauden mittaisissa sykleissä. Lyhyestä aikajänteestä ja kuntien budjetointimallista johtuen sisäiset tuottajat kohtaavat ensimmäisinä taloustilanteen vaihteluista johtuvat muutospaineet. Sopimusohjauksella pyritään luomaan markkinoita vastaava tilanne, jossa tilaaja ja tuottaja olisivat tasapuolisessa asemassa. Tässä kuitenkin tilaajan rooli korostuu huomattavasti, ja budjetointitapa aiheuttaa tuottajien keskuudessa jatkuvaa epävarmuutta toiminnan resursseista. Mitä pidempiä sopimuskaudet ovat, sitä helpompaa tuottajan on ennakoida tulevaa. Tilaaajan näkökulmasta lyhyiden sopimusten hyvänä puolena on niiden joustavuus, kun vuosittain niihin voidaan tehdä muutoksia.

Kuitenkaan sopimuskausien pidentäminen ei vielä itsessään ratkaise kaikkia haasteita. Valkama näkee sisäisten tuottajien kanssa tehtävissä sopimuksissa budjetointi- ja sopimuskausien yhteensovittamisessa uskottavuusongelman sopimusohjauksessa. Budjettien vuotuisuudesta johtuen sisäinen tuottaja ei tosiasiallisesti saa varmuutta toimintansa tulevaisuudelle kuin vain yhden vuoden eteenpäin, vaikka olisikin tehty näennäisesti pidemmät sopimukset. Ulkoinen tuottaja pystyy taas luottamaan juridisesti sitovaan sopimukseen. (Valkama 2004, 223–224.)

Etenkin heikossa taloudellisessa tilanteessa ja säästöjen toteuttamisessa budjettiperusteinen resurssiohjaus ei ole toiminut toivotusti yhteen tilaaja–tuottaja-toimintatavan sopimusohjauksen

kanssa (Stenvall & Rannisto 2011a, 23). Kesken vuoden saattaa myös tulla tarve pienentää budjettia, jos esimerkiksi vero- tai muut tulot näyttävät jäävän ennakoitua pienemmiksi. Kunnan budjetointi vaikuttaakin vahvasti kunnan omiin tuottajiin. Ulkoisten palveluntuottajien kanssa kunnissa on tapana solmia monivuotisia palvelusopimuksia, jotka velvoittavat talousarviovuoden yli. Kunnan omat tuottajat kuuluvat samaan kuntakonserniin ja niiden toiminnan määrärahat päätetään vuosittain kunnan talousarviossa. Myös Kork ym. (2015, 57) toteavat, että sopimusten ollessa ulkopuolisen tuotannon kanssa juridisesti sitovia voi säästöjä kohdistaa vain omaan tuotantoon. Mielityisen tutkimuksessa (2011) nostetaan esiin ajatus siitä, olisiko budjetointia mahdollista kehittää niin, että sopimukset tehtäisiin harvemmin, esimerkiksi kahden tai kolmen vuoden välein (Mielityinen 2011, 49).

Sisäiset tuottajat ovat siis eriarvoisessa asemassa ulkoisiin nähden sekä sopimusten keston että sopimusohjauksen osalta tilanteissa, joissa kunnassa asetetaan säästövelvoitteita kesken vuoden. Säästöpaineeet voivat olla lähtöisin tilaajalta, mutta myös valtuustolta tai muulta konsernitaholta. Lisäksi joskus saattaa tulla kesken vuoden joitain velvoitteita hoidettavaksi myös esimerkiksi valtion tasolta. Tältä osin budjettiperusteisuus näkyy vahvasti sopimusohjauksessa. Stenvall ja Rannisto toteavatkin, että budjettiperusteisessa sopimusohjauksessa kokonaisuuden hallinta saattaa olla mallissa haastavaa (Stenvall & Rannisto 2011b, 36). Oman tuotannon kohdalla säästöt voivat siis tulla kohdalle kesken monesti vain vuoden mittaisen sopimuskauden, jolloin oman tuotannon yhteistyöhalukkuus saattaa laskea (Junnila & Fredriksson 2012, 24). Tämä on erityisen ongelmallista, sillä tällöin kävellään yli kaikista sopimusohjauksen peruseriaateista. Tilanne on erityisen harmillinen tuottajan itsenäisyyden kannalta, mutta myöskään tilaajan kohdalla eivät ole mielekkäitä tilanteet, joissa säästöt tulevat esimerkiksi konsernin taholta ohi tilaajan päätäntävällän.

### **5.2.5 Budjetoinnin kehittäminen osana sopimusohjausta**

Budjetoinnin yhteensovittaminen sopimusohjaukseen on siis haastavaa. Kuitenkin Stenvall ja Rannisto muistuttavat, että budjettiperusteista mallia on mahdollista kehittää yhdessä monituottajamallin kanssa. Tällöin tilaajan ja tuotannon budjettien hyväksyminen säilyy valtuuston tehtävänä, ja konsernilla säilyy vastuu kokonaisuuden ohjaamisesta. Mallia voi kehittää paremmin toimivaksi, kun parannetaan seurannan ja valvonnan menettelyjä, lisätään suunnitelmallisuutta sekä uudistetaan organisaatorakennetta ja sopimusten sisältöä. Sopimuksien painopistettä on tarvetta



kehittää vaikuttavuuden, tuloksellisuuden, laadun sekä toimintaprosessien näkökulmasta. Talouden tasapaino ja säästötoimet ovat mallissa konsernin vastuulla. Edellä mainituilla kehittämistoimilla organisaatorakenne pysyisi edelleen budjettiperusteisena, mutta kehitys olisi puhtaan sopimusohjausmallin suuntaista. Esimerkiksi sopimusten pitävyyden vahvistaminen erilaisin toimin, kuten bonus-sanktiojärjestelmin, on askel puhtaan sopimusohjauksen suuntaan. (Stenvall & Rannisto 2011b, 33–34.)

Kallion ym. mukaan hierarkkisen toimintatavan budjetointi lähtee aiempien resurssien pohjalta, joihin nousuaikana tehdään lisäyksiä, ja talouden taantuessa budjettiin tehdään leikkauksia tasaisesti sen eri alueilta (Kallio ym. 2006, 21). Tässä kohtaa tilaaja–tuottaja-toimintatavan soveltamisessa on puutteita, mikäli käytössä ovat hierarkkisen toimintatavan mukaiset budjetointitavat. Edelleen kuntien budjetit lähtevät usein edellisen vuoden pohjalta sen sijaan, että lähdettäisiin budjetoimaan tyhjästä.

Väitöskirjassaan Hakari esittää budjetointijärjestelmän haasteisiin ratkaisumallin, jossa kunnan suunnittelujärjestelmä muutetaan tarveperusteisemmaksi. Tällöin kunnan tulisi huomioida, että tarpeet voivat vaihdella kunnan sisälläkin alueellisesti. Resurssit tulisi myös jakaa tarveperusteisesti sen sijaan, että niitä jaetaan olemassa olevan tuotantorakenteen pohjalta. (Hakari 2013, 76.) Näiden haasteiden ratkaiseminen edellyttää myös talouden järjestelmien uudistamista ja budjetointikulttuurin muutosta. Tarveperusteisuudessa korostuu vaikuttavuus: palveluiden tulee vastata asiakkaiden tarpeisiin. Tällöin sopimuksen tulisi jättää tuottajalle liikkumavaraa kohdistaa palvelut niin kuin asiakkaiden tarpeet edellyttävät. Palveluiden asiakaslähtöisempi uudistaminen ja tarveperusteinen budjetointi edellyttävät myös tietojärjestelmien kehittämistä niin, että tarpeellista tietoa voidaan niiden avulla kerätä ja analysoida (Hakari 2013, 76).

Uusitalon tutkimuksessa (2007) todetaan taloudellisten asioiden aiheuttaneen eniten konflikteja tilaajan ja tuottajan välillä. Tilaaja pyrkii saamaan mahdollisimman pienin kustannuksin mahdollisimman laadukasta palvelua, kun taas tuottajalla on pyrkimys menestyksekkääseen toimintaan sekä tavoite pitää tilauksien määrä tasaisena koko vuoden. Erilaisten intressien yhteensovittaminen johtaa yhteentörmäyksiin, mikäli tuottaja ei pysty tuottamaan sovittua laatua tai pysymään sovitussa hinnassa. (Uusitalo 2007, 55.) Tällöin kyse on intressiristiriidasta, joka voi pahimmassa tapauksessa johtaa moraalikatoon, mikäli seurauksena tuottaja ei toimi tilaajan edun mukaisesti. Taloudellisia ristiriitoja voidaan ehkäistä toimivan sopimusohjauksen avulla. Yksityiskohtaiset kirjaukset sopimuksessa jättävät tulkinnanvaran vähemmälle. Tällöin tosin myös

liikkumavara kapenee. Raamien määrittäminen on tarpeen kuitenkin sillä tarkkuudella, että tilaaja tietää tarpeeksi suurella varmuudella miten tuottaja toimii (tilivelvollisuus).

## **5.3 Tuotannon valvonta ja sopimuksella ohjaaminen**

### **5.3.1 Tuotannon valvonta ja sen tarve**

Sopimuksen avulla ohjauksen voidaan ajatella koostuvan kahdesta tekijästä: 1) toimista, jotka edeltävät sopimuksen solmimista eli sopimuksen sisällön määrittämisestä ja 2) sopimuksessa sovittu toteutumisen valvonnasta. Ohjaaminen sopimuksen voimassa ollessa voidaan yhdistää pitkälti sopimuksen valvontaan.

Tilaaja edustaa toiminnassaan kuntalaisia eli palveluiden käyttäjiä ja tällöin tilaajan tulee varmistaa, että tuottaja toimii kansalaisten edun mukaisesti (Dwyer ym. 2014, 1107). Tämän vuoksi tilaajalla on tarve valvoa ja ohjata tuottajan toimintaa. Valvonta on jatkuvaa toiminnan tarkkailua, jolla pyritään ehkäisemään ei-toivottua toimintaa sekä saamaan epäkohdat tietoon. Valvonnan rinnalla käytetään monesti myös tarkastuksen käsitettä. Tarkastus taas tarkoittaa johonkin kohdistettua toimenpidettä, jonkin asiantilan tarkastamista. Valvontaa tapahtuu toiminnan ollessa käynnissä, tarkastus on aina ajallisesti hieman jäljessä ja kohdistuu siis johonkin jo tapahtuneeseen. Tarkastus toimintona selkeästi alkaa jostain hetkestä ja päättyy johonkin hetkeen. Valvonnan ollessa jatkuvaa sitä voi tapahtua esimerkiksi koko sopimuskauden ajan. Valvonta voidaan nähdä kattokäsitteenä, joka sisältää myös tarkastuksen. Valvonta ymmärretään näin myös tässä tutkimuksessa. Tilaajan valvoessa tuottajaa tilaaja tekee sekä aktiivista valvontaa että kohdistettuja tarkastuksia.

Sopimusohjaussuhteessa agentilla on sopimuksen astuttua voimaan tietoa siitä, mitä päämies tältä edellyttää (Valkama 2004, 205). Aiemmin tutkimuksessa nostettiin esiin, että päämiehen ja agentin välille saattaa syntyä intressiristiriitoja. Ristiriidoista ja päämiehen ja agentin välisen suhteen peruslähtökohdista johtuen päämiehellä eli tilaajalla on tarve valvoa tuottajaa. Tuottaja on tilivelvollinen toiminnastaan tilaajalle. Kuitenkin toimijoiden erillisyydestä johtuen on riski sille, että tilaajalla ja tuottajalla ei aina ole yhdenmukaiset tiedot tuotantotoiminnasta. Tulee myös muistaa, että informaation epäsymmetrian taustalla vaikuttaa myös se, että tilaajalla ja tuottajalla on erilaiset tarpeet informaatiolle (Dwyer ym. 2014, 1095).

Tilaajan harjoittamaan tuotannon valvontaan liittyvät kuitenkin omat haasteensa. Päämiehen on vaikeaa ja kallista todentaa, mitä agentti tosiasiallisesti tekee (Eisenhardt 1989, 58). Tilaaja kuitenkin tarvitsee mekanismeja, joiden avulla se pystyy tarkkailemaan palveluiden tuotantoa. Tilaajan lakisääteinen vastuu palveluista velvoittaa tilaajaa huolehtimaan siitä, että kuntalaisille palvelut tuotetaan tarkoituksenmukaisesti ja sovitusti.

Intressiristiriitojen seurauksena tilaaja ja tuottaja näkevät toiminnan riskit eri lailla, ja tästä johtuen tuottajalla ja tilaajalla saattaa olla erilainen käsitys siitä, miten missäkin tilanteessa tulisi toimia (Eisenhardt 1989, 58). Tilaaja–tuottaja-asetelmassa ohjauksen tapahtuessa sopimuksilla tilaajan ei tulisi lähtökohtaisesti puuttua siihen, miten tuotanto järjestetään, kunhan sopimuksessa määritellyt tavoitteet toteutuvat ja palvelu on sopimuksessa sovittujen kriteerien mukaista. Kuitenkin mikäli tilaajalla on joitain erityisiä toiveita palveluiden tuotantoa koskien, tulisi näistä sopia sopimuksessa, jotta ohjaus olisi tosiasiallisesti sopimuksella ohjaamista eikä sopimuksen ohi toimimista.

Tilaajan harjoittaman valvonnan tulee olla tasapuolista ja periaatteiltaan samanlaista kaikille tuottajille (Valkama 2004, 227). Tulee kuitenkin muistaa, että arviointi ja seuranta eivät ole yksipuolisia, vaan myös tuottajalla tulee olla keinoja ja mahdollisuuksia vaikuttaa yhteistyöhön (Uusitalo 2007, 34). Myös tuottaja saa arvokasta tietoa oman toimintansa kehittämiseksi ulkopuolisen arvioinnin avulla. Lisäksi tuotannon valvonta on tärkeää myös tilaajan oman toiminnan kehittämisen kannalta, jotta tilaaja saa ohjaavana tahona tietoa toimintansa arviointia ja kehittämistä varten. (Oulasvirta ym. 2002, 35–36.) Eli tilaajan nähdessä puutteita tuotannossa tilaaja pystyy omassa ohjaamistoiminnassaan jatkossa panostamaan tähän.

Sihvonen käsittelee väitöskirjassaan sairaanhoitopiirien sopimusohjausta ja nostaa esiin käsitteinä seuranta- ja tarkistusneuvottelut, tarkoittaen tilaajan ja tuottajan välisiä neuvotteluja sopimuksen voimassaoloaikana (Sihvonen 2006, 88; 139, 252). Vastaavia neuvotteluja on käytössä myös muissa kuntien sopimusohjausjärjestelmissä. Tällaiset neuvottelut antavat tilaajalle ja tuottajalle mahdollisuuden tarkastella sopimusten toteutumista yhdessä, ja samalla ne edistävät tilaajan ja tuottajan välistä vuoropuhelua sekä vähentävät osaltaan informaation epäsymmetrisyyttä. Keskeistä on kuitenkin miettiä, kuinka usein tällaisia neuvotteluja olisi tarpeen pitää, jotta niistä saatava hyöty suhteessa neuvottelukustannuksiin on kohtuullinen. Esimerkiksi Pirkanmaan sairaanhoitopiirin tapauksessa neuvotteluja oli aiemmin kahdesti vuodessa, mutta Sihvosen tutkimuksen aikoihin toisesta neuvottelusta oli luovuttu (Sihvonen 2006, 88).

Sopimuksenteon yhteydessä on määritelty tilauksen ehdot. Lähtökohtaisesti tilaajan harjoittama valvonta ja tarkastus pohjautuvat näiden ehtojen noudattamisen seurantaan. Toimijoiden välinen yhteydenpito perustuukin sopimusohjauksessa sopimukseen liittyvään raportointiin. Agentilla on kuitenkin velvollisuus informoida toiminnastaan päämiestä, ja päämiehellä on tarve valvoa agentin toimintaa. (Valkama 2004, 205.) Päämiehen agentille antaman toimeksiannon taustalla on aina jokin tavoite tai päämäärä, ja jotta tämän toteutuminen sekä agentin toiminnan asianmukaisuus voidaan todeta, tulee olla asianmukainen seurantajärjestelmä (Meklin 2009b, 59). Päämiehen ei ole aina yksinkertaista arvioida agentin toimintaa. Arvioinnille ei ole yksiselitteisiä kriteereitä ja menetelmiä, joiden mukaan toiminnan onnistuminen voitaisiin todeta. Tuloksellisuuden ja toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osoittaminen on monesti haastavaa, sillä ei ole selviä vastauksia siitä, miten tulokset ja vaikutukset on saatu aikaan (Autero 2011, 111).

Sopimuksen sisällöllä on siis keskeinen merkitys sopimuskauden aikaisen ohjaamisen ja tuottajan valvonnan näkökulmista. Sopimuksen sisällön tarkastelun yhteydessä tarkasteltiin sopimuksen tavoitteiden asettamista. Keskeistä on, että tavoitteessa onnistuminen voidaan arvioida. Tämä asettaa edellytyksiä tavoitteen muodolle ja sen mitattavuudelle. Tilaajan tarkkaillessa ja arvioidessa tuotannon toimintaa ovat sopimuksessa asetetut tavoitteet ja niissä onnistuminen keskeisessä roolissa. Mikäli tavoitteet ovat epäselviä sekä vaikeasti todettavissa ja mitattavissa, on tilaajan haastavaa seurata tuottajan toimintaa ja ohjata sitä tavoitteiden mukaisesti.

Palveluista puhuttaessa keskeisenä tässä tutkimuksessa on useaan kertaan esiin noussut vaikuttavuus. Se on julkisten palveluiden keskeisin tavoite, joten on luonnollista, että tilaaja seuraa palveluiden vaikuttavuuden toteutumista. Tilaaja tarkkailee myös palveluiden taloudellisuutta ja tuottavuutta. Tilaaja seuraa esimerkiksi palveluiden laatua, hintaa ja niiden suhdetta sekä asiakastyytyväisyyttä. Ennen sopimuksentekoa tapahtuvalla tuotteistamisella onkin keskeinen rooli myös sopimuksen valvonnan näkökulmasta, sillä pohjalla mittareissa ja arvioinnissa ovat tuotteet sekä niille määritetyt laatukriteerit ja hinta. Uusitalo muistuttaa tutkimuksessaan, että on tärkeää sopia tuloksellisuuskriteerit sekä se, miten niitä arvioidaan (Uusitalo 2007, 33). Mielityisen mukaan sopimuksenteon yhteydessä on keskeistä määritellä tuottavuus, vaikuttavuus ja laatu sekä se, kuka niistä vastaa. Tällöin on myös tarpeen kehittää seurannan ja raportoinnin välineitä. Mittareista ja indikaattoreista saatu tieto hyödyttää sekä tilaajaa että tuottajaa. (Mielityinen 2011, 49.)

Nostetaan vielä esiin konkretisoiva esimerkki tilaajan valvonnasta ja tuottajan raportoinnista. Tampereella toiminnasta raportointia tapahtuu kolmesti budjettivuodessa ja tarvittaessa myös

näiden raportointien välissä. Lisäksi tilaaja saa tietoa tuottajan toiminnasta suoraan tieto- ja raportointijärjestelmistä ja silloin, kun tällaisia ei ole, tuottaja laatii tilaajalle sovittavat raportit. (Rannisto & Meklin 2015, 32.) Otetaan tarkasteluun Tampereen kaupungin ikäihmisten palvelut. Kaupungilla on ikäihmisten palveluiden valvontasuunnitelma, jossa määritetään tarkasti palveluiden koko valvontaympäristö. Sopimusvalvonnan osalta tilaaja valvoo palveluiden laatua, vaikuttavuutta ja suorituskykyä. Lisäksi tuottajan toimintaan kohdistuu paljon valvontaa muiltakin tahoilta ja tuottajalta edellytetään myös itsenäistä valvontaa. Tilaaja tekee sopimuseurantaa, jossa se arvioi tuottajan toimintaa sopimuksessa määritettyjen mittareiden avulla sekä yhteisissä sopimuksen seurantaneuvotteluissa. Lisäksi käytössä on kannustinjärjestelmä. Valvontasuunnitelmassa on määritetty myös, että tilaaja tekee valvontakäyntejä, joista saatetaan ilmoittaa etukäteen, mutta niitä tehdään myös ilmoittamatta. Käyntien osalta valvonta on pääasiassa tältä osin suunnitelmallista, mutta jonkin verran käyntejä tehdään myös lyhyellä varoitusajalla reagoitina (reaktiivinen valvonta) yksittäisiin esille nousseisiin tapauksiin. (Tampereen Kaupunki 2014a, 9; 11.)

### **5.3.2 Tilanne, jossa sopimuksessa asetettuja velvoitteita ei onnistuta täyttämään**

Väistämättä tilaajalle tulee vastaan tilanteita, joissa sopimuksessa asetettuun tavoitteeseen ei päästä tai sopimus ei muutoin täysin täyty. Tällöin monesti on kyse siitä, ettei palvelua pystytä tuottamaan sovituin määrärahoihin tai sovitulla laadulla. Kyseessä voi olla myös lakisääteinen velvoite, jota ei pystytä täyttämään. Ulkoisten tuottajien kanssa vastuujaot ovat tällöin selkeät. Sisäisten tuottajien kanssa on enemmän tulkinnanvaraa. Sopimuksen seurannan ja sopimuksella ohjaamisen näkökulmasta onkin keskeistä, että sopimuksessa määritellään mahdollisimman tarkkaan toimijoiden vastuut ja toimivallan rajat, jottei sopimus jättäisi tulkinnanvaraa. Mahdollisen tulkinnanvaran osalta syntyy transaktiokustannuksia, kun toimijoiden täytyy alkaa ohjausvaiheessa hakea yhteisymmärrystä asiasta.

Kumppanuussuhteeseen liittyy riski siitä, että tilaajan kynnys puuttua tuottajan toimintaan silloin, kun siihen on aihetta, kasvaa (Valkama 2004, 228). Sopimusohjauksen uskottavuuden kannalta puuttumiskynnyksen tulisi olla alhaalla silloin, kun agentin toiminta ei ole ollut sopimuksen ja siten päämiehen tahdon mukaista. Tulkinnanvara saattaa aiheuttaa sen, ettei tilanteeseen haluta puuttua. Tämän vuoksi sopimuksien on hyvä olla selkeitä sen osalta, mitä tuottajalta odotetaan.

Sopimuksen ohi toimiminen on tunnistettu ongelma. Stenvallin ja Ranniston mukaan esimerkiksi Tampereella on ollut toistuvasti toimintaa ohi sopimusohjauksen jopa siinä määrin, että ohitukset ovat eräänlainen käytäntö kaupungissa. He näkevät, ettei sopimusohjauksen ohjausvoima ole riittävä järjestelmän toimivuuden kannalta. (Stenvall & Rannisto 2011a, 18.) Sopimuksen pitävyyden kannalta haastavaa on julkisten palveluiden luonne. Palveluita on oltava saatavilla kuntalaisille, ja viime kädessä oman tuotannon on tuotettava palvelut, jos niille ei ole muita tuottajia, vaikka oma tuotanto olisi tekemässä tappiota tai muuten sopimukset eivät täytyisi. Haasteellista onkin sisäisen tuotannon toiminnan tuloksellisuuden parantaminen ja kehittäminen, kun niiden toiminnalla ei ole vastaavia kannustimia kuin esimerkiksi yrityksillä. Lisäksi vastuurajojen ollessa selkeämpiä ulkoisten tuottajien kohdalla sopimusten sitovuus on tiukempi, sillä viime kädessä toimijoilla on oikeudellinen vastuu sopimuksen toteutumisesta.

Kun pohditaan sitä, kuinka hyvin sopimusohjaus toimii ja kuinka tuottaja toimii tilaajan edun mukaisesti, kyse on ennen kaikkea sopimusohjauksen ohjausvoimasta. Sopimuksen sisällöllä on keskeinen merkitys sille, kuinka hyvin tilaaja voi hyödyntää ohjausvaltaansa eli kuinka voimakasta ohjaus on. Stenvall ja Rannisto nostavat yhdeksi esimerkiksi sopimusohjauksen ohjausvoimaan vaikuttavista toimista bonus-sanktiojärjestelmät (Stenvall & Rannisto 2011a, 22). Myös Uusitalon mielestä on tärkeää, että sovitaan sopimuserimielisyyksien ratkaisun menetelmistä ja siitä, millaisia sanktioita on käytössä, jos sopimusta ei ole noudatettu (Uusitalo 2007, 33).

### **5.3.3 Tulospalkkiot ja sopimusten sanktioiminen**

Tulospalkkiot ja sanktiot ovat yleisiä yksityisellä sektorilla, mutta nyt niistä on tullut ohjauksen ja kontrolloinnin väline myös kuntiin. Uuden julkisjohtamisen oppien mukaiset, liike-elämästä kuntiin sovelletut käytännöt, kuten palkitsemis- ja sanktiojärjestelmät, luovat kannustavuutta kuntasektorille. Päämies-agentti-teorian mukaan sopimussuhteeseen liittyvien kannustin- ja palkkiokäytäntöjen avulla voidaan vähentää valvonnan tarvetta, kun agentti on sitoutunut tehtävään. Tällöin myös transaktiokustannukset vähenevät. (Valkama 2004, 114.) Sanktioiden ja kannustimien tulee olla sellaisia, että ne ovat vaikuttavia ja niiden käytön perusta on helposti todettavissa (Greve 2000, 155). Eli sen, että agentti on ansainnut kannustimensa tai on sanktion edessä, tulee olla helposti todettavissa, sillä tästäkin syntyy transaktiokustannuksia. Kannustin- ja seurantajärjestelmät ovat myös omaa etuaan maksimoivan agentin näkökulmasta toivottuja (Ihalainen 2007, 110).

Sopimuksien sanktioimiseen liittyy myös haasteita. Julkisen toiminnan luonteesta johtuen palveluntarpeen arvioiminen on haastavaa, sillä kaikkien palveluiden kysyntään ei kunta voi vaikuttaa. Tähän liittyy myös haaste sopimuksien raameissa pysymisestä. Palvelutarpeen arvioinnin ollessa haastavaa sopimukset eivät ole aina kovin realistisia, jolloin kesken vuoden saattaa syntyä tarve lisäresursseille. (Stenvall & Rannisto 2011a, 23.) Mikäli sopimukset ovat jo alun perin olleet epärealistisia, ovat sanktiot osittain haastavia. Stenvall ja Rannisto toteavatkin (2011a, 19), että tällaisten järjestelmien käyttöönotto edellyttää realistisia sopimuksia.

Kannustimien käyttäminen on yksi ohjaamisen keino, jonka avulla tuloksellisuutta voidaan parantaa. Positiivisten, tehokkaaseen toimintaan kannustavien ohjauskeinojen määrä sopimusohjauksessa on Stenvallin ja Ranniston tutkimuksen mukaan puutteellinen. Positiivisten keinojen tarkoitus on kannustaa toimimaan siten, kuin sopimusohjaus edellyttää. Kannustamisella on yhteys myös kustannustehokkuuden ja innovatiivisuuden kasvuun. (Stenvall & Rannisto 2011a, 16.) Kannustimien avulla voidaan parantaa tuottajien itseohjautuvuutta toimintansa tehostamisen suhteen (Oulasvirta ym. 2002, 36). Taloudelliset kannustimet ovat siis päämies–agentti-teorian mukainen ohjausmenetelmä, mutta samalla julkisen sektorin taloudelliset resurssit ovat kuitenkin rajatut myös kannustimien osalta. (Uusitalo 2007, 21.) Kannustimien käytössä tulee huomioida kunnan kokonaisedun näkökulmasta kannustimien toimivuus, jotta kannustimet eivät toimi sisäisessä mallissa kokonaisuuden kannalta haitallisesti esimerkiksi siten, että kustannuksia vain siirretään kunnan sisällä toiselle yksikölle maksettaviksi (Valtiovarainministeriö 2011a, 21).

#### **5.3.4 Transaktiokustannukset**

Sopimusohjausvaiheessa transaktiokustannuksia syntyy sopimuksen astuttua voimaan valvonnasta sekä silloin, kun sopimuksen sisällössä on tulkinnanvaraa ja tilaaja ja tuottaja joutuvat neuvottelemaan asian tulkinnasta. Sen lisäksi, että päämiehelle syntyy transaktiokustannuksia agentin valvonnasta, myös agentille voi syntyä transaktiokustannuksia niin sanottuina vakuuskustannuksina siitä, että agentti varmistaa, että toiminta ei olisi päämiehelle vahingollista (Näsi 2011, 110). Tampereen toimintamallin tutkimuksessa haasteeksi oli nostettu se, että raportointi lisää byrokraattisuutta (Rannisto & Meklin 2015, 32). Samalla se kasvattaa transaktiokustannuksia. Tämän vuoksi tuottajalla saattaa olla vähäiset intressit raportoida toiminnastaan laajasti tilaajalle, jolloin kasvaa riski informaation epäsymmetrialle.

Sopimuksen solmimista edeltäviä toimia tarkasteltaessa todettiin, että transaktiokustannuksia syntyy enemmän valvontavaiheessa, mikäli sopimus ja tuotteet määritetään väljästi suhteessa siihen, että sopimus olisi tiukkaan määritely. Tiukkaan määrittelyssä sopimuksessa transaktiokustannukset painottuvat taas sopimiskustannuksiin. Kokonaistuloksellisuusnäkökulma ja päämiehen ja agentin välinen tilivelvollisuusnäkökulma ovat siis osin ristiriitaisia sen suhteen, tulisiko pyrkiä minimoimaan toimintaa ennen vai toiminnan aikana syntyviä transaktiokustannuksia.

On tärkeää ymmärtää sopimusvaiheessa tehtävien valintojen yhteys valvontavaiheeseen. Tarkasti määriteltyjen tuotteiden ja sopimussisällön toteutumista on todennäköisesti helpompaa arvioida kuin väljemmässä sopimuksessa. Kokonaistuloksellisuuden näkökulmasta vaikutuspohjainen väljempi määrittely on keino edistää toiminnan tuloksellisuutta, sillä se jättää enemmän liikkumavaraa toiminnan suhteen. Tilivelvollisuuden näkökulmasta tarkasti määritetyn sopimuksen toteutuminen on valvonnan avulla helpompaa ja edullisempaa todeta kuin väljän sopimuksen. Tuloksellisuuden näkökulmasta sopimuksissa on tarpeen jättää tilaa tilannekohtaiselle tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden huomioimiselle ja kehittämiselle. Valvonnassa haasteita saattavat tällöin aiheuttaa tuloksellisuuden monimutkainen luonne sekä julkisen toiminnan ominaispiirteet.

Transaktiokustannusten minimointi on joka tapauksessa tärkeää. Sopimuskumppanin tuntemisen avulla voidaan vähentää transaktiokustannuksia (Hyyryläinen 2004, 55). Sopimuskumppanin tunteminen on tärkeää, jotta johtamis- ja valvontatoimenpiteet voidaan kohdistaa kaikista tuloksellisimmin tilaajan intressien näkökulmasta. Uusitalo puolestaan korostaa sopimusten hallinta- ja vuorovaikutustaitoja keskeisenä välineenä palveluiden tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta huolehdittaessa (Uusitalo 2007, 25). Koska sopimusohjaus tapahtuu kahden toimijan välillä, on toimijoiden vuorovaikutuksella keskeinen vaikutus.

### **5.3.5 Tilaaajaosaaminen ja vuoropuhelun taso**

Jotta tilaajan ja tuottajan välinen yhteistyö ja vuorovaikutus toimivat, sopimuksen sisällön hallinta sekä muu sopimusosaaminen on siis keskeistä (Uusitalo 2007, 21). Stenvall ja Rannisto näkevät tilaajaosaamisen kriittisenä tekijänä, jonka tulisi kehittyä huomattavasti, jos pyrkimys on puhtaaseen sopimusohjausmalliin (Stenvall & Rannisto 2011a, 39). Sopimusohjaukseen ja tilaaja–tuottaja-toimintatapaan liittyy monia uudenlaisia osaamisvaatimuksia. Ennen sopimuksen solmimista tulee osata tuotteistaa palvelut, mihin liittyvät omat osaamisvaatimuksensa esimerkiksi



laadun määrittämisen ja kustannuslaskennan osalta. Hankintaosaaminen on keskeistä palvelun tuottajaa valittaessa. Sopimuksen synnyttyä korostuvat sopimusosaaminen sekä tilaajan kyvykkyys valvoa ja ohjata tuottajaa sopimuksen avulla tilaaja–tuottaja-toimintaympäristössä. Tilaaajan ja tuottajan erillisyys, näennäismarkkinoiden konteksti, sopimuksellisuus ja kunnan tilaajaan kohdistuva vastuu erillisen tuottajan tuottamista lakisääteisistä tehtävistä aiheuttavat toimintaympäristön, jossa tarvitaan erilaista ja uudenlaista osaamista kuin perinteisissä hierarkkisissa organisaatioissa.

Tilaaajan tuottajaan kohdistaman ohjauksen kannalta keskeistä on sopimusohjauksen ohjausvoima ja sen vaikuttavuus. Johtamisella on merkittävä rooli työyhteisössä sopimusohjauksen impulssien eteenpäin viemisessä. Ohjausvoimasta keskusteltaessa keskeiseksi nouseekin sopimusten hallinta ja sisältö. Toimiva johtaminen on keskeinen sopimusohjauksen menestymisen edellytys. Tarvitaan johtamisosaamista, sitoutumista sekä johtamisjärjestelmiä, jotka edesauttavat vuorovaikutusta. Johtamisella on tärkeä rooli, jotta yhtäältä tilaajan tavoitteet saadaan jalkautettua tuotantoon ja toisaalta, jotta tuotanto-organisaation henkilöstön ideat ja huomiot tulevat kuulluiksi. (Stenvall & Rannisto 2011a, 16; 22.)

Johtamista tarvitaan niin tuotannon tasolla kuin tilaajalta. Tilaaजारooli edellyttää kunnalta monia uudenlaisia taitoja, joiden hallitseminen on keskeistä, jotta sopimusohjaus toteutuu mahdollisimman suurella ohjausvoimalla tilaaja–tuottaja-toimintatavan kontekstissa. Kunnissa, joissa luottamushenkilöillä on vahva rooli tilaajaa ja tuottajaa edustavissa toimielimissä, toimintatavan ja sopimusohjauksen tuntemista ja siihen liittyvää osaamista edellytetään myös toimielinten jäseniltä.

Sopimusohjaus luo jännitteitä toimijoiden välille. Tähän vaikuttavat myös tilaajan ja tuottajan erilaiset roolit. Tilaaajan ja tuottajan välinen luottamus ja vuorovaikutus ovat avainasemassa siinä, miten yhteistyö toimii osapuolten välillä. Sopimusohjauksen keinojen tulee tukea luottamuksen ja toimivan vuorovaikutuksen tavoitteita. Kuitenkin tilaaja–tuottaja-suhteita on erilaisia. Osaan toiminnoista sopii paremmin vuorovaikutteinen kumppanuussuhde ja osaan taas riippumatonta tilaaजारoolia korostava suhde. (Stenvall & Rannisto 2011a, 17–18.) Sisäisiltä tuottajilta tilattavissa palveluissa suhde perustuu pitkälti kumppanuuteen. Ulkoisten tuottajien kohdalla sopimussuhde on jo juridisesti erilainen, jolloin korostuu tilaajan ja tuottajan erillisyys.

Sopimusohjaus voi olla myös kunnan sisällä erilaista, toimijoista ja toimijoiden yhteistyöstä riippuen. Samaan aikaan kunta voi noudattaa esimerkiksi puhdasta sopimusohjausta toiseen

palveluun ja kumppanuuteen perustuvaa sopimusohjausta toiseen palveluun. Tämä aikaansaa sen, että sopimusohjauksen laajuuden lisäksi asiakasryhmät, sopimuksien sisällöt ja toimijoiden välinen vuorovaikutus poikkeavat toisistaan. Tällöin kunta soveltaa prosessiperusteista sopimusohjausta, joka yhdistelee erilaisia sopimusohjausmalleja tilannekohtaisesti. Siinä keskeistä on prosessien ja palveluiden ominaispiirteiden tunnistaminen. Riskinä on roolien epäselvyys. Malli vaatii myös laajaa osaamista sekä hyviä arviointi- ja seurantajärjestelmiä jokaisen toiminnon ohjauksen ollessa erilaista. Mallin vahvuuksia ovat toimintatapojen moninaisuus ja joustavuus sekä mallin edistämä palveluiden kehittäminen. (Stenvall & Rannisto 2011b, 46–49.) Sopimusohjauksen moninaiset muodot aikaansaavat sen, että todellisuus on useasti sekoitus eri käytäntöjä.

Kumppanuuteen perustuvien mallien eduksi on nähty kokonaisuuksien parempi hallitseminen ja palveluiden kehittyminen. Sen haasteena on esimerkiksi ulkoisten tuottajien ulkopuolelle jääminen, jolloin kunnalle saattaa syntyä sosiaaliseen kanssakäymiseen perustuvia palvelumonopoleja. Mallissa sopimusohjauksen rooli ja pitävyys eivät ole kovin vahvoja, ja myös toimijoiden roolit saattavat olla epäselviä. Riskinä saattaa olla myös kustannusten hallinta. (Stenvall & Rannisto 2011b, 41–45.) Kumppanuusmalleissa korostuvat tilaajan ja tuottajan vuoropuhelu sekä yhdessä toimiminen. Kuitenkin sopimusohjauksen perusteet hämärtyvät tällöin. Puhtaan sopimusohjauksen peruseriaatteiden mukaan toimittaessa tilaajan ja tuottajan roolit ovat selkeät ja tarkkaan määritetyt. Kumppanuudessa sopimuksen ohella tapahtuu jatkuvasti neuvotteluja ja kanssakäymistä, jolloin myös ohjaus elää tämän toiminnan mukana. Puhtaassa sopimusohjauksessa sopimuskauden alussa neuvotellaan toimintalinjat koko sopimuskaudelle.

Edellä mainittiin riskinä se, ettei tilaaja välttämättä puutu kovin herkästi tilanteeseen silloin, kun agentti ei toimi sopimuksen mukaan. Sopimuksen rajoissa tilaajalla on oikeus, voisi jopa sanoa velvollisuus, kuntalaisten edustajana puuttua silloin, kun tuottaja ei toimi sopimuksen mukaan. Tilaaajalla saattaa kuitenkin olla myös muita intressejä puuttua tuottajan toimintaan. Stenvall ja Rannisto (2011a, 18) nostavat taas esiin keskustelun siitä, puuttuuko tilaaja liikaa tuottajan asioihin. Tällaisesta asetelmasta pitäisi päästä eroon, sillä se kaventaa tuottajan liikkumavaraa, jolloin tilaaja–tuottaja-toimintatavan idea jää kunnolla toteutumatta. Tilanne voi olla myös päinvastainen. Tällöin tuottajalla on tilaajaan nähden liian suuri rooli (Stenvall & Rannisto 2011a, 18). Myös Uusitalo nostaa esiin sen, että sekä päämiehellä että agentilla saattaa olla taipumus hoitaa toistensa tehtäviä. Päämiehellä saattaa olla halu vaikuttaa agentin operatiiviseen toimintaan, ja agentilla taas saattaa olla tahto vaikuttaa toimeksiantoon omien etujensa näkökulmasta. (Uusitalo 2007, 21.)

Samanlaisia tuloksia on saatu myös kansainvälisesti. Dwyerin ym. Kanadaa, Uutta-Seelantia ja Australiaa koskeneen tutkimuksen (2014, 1106) tuloksena todettiin, ettei tuottajien rooli sopijaosapuolena ole aina puhtaasti sellainen kuin sen tulisi olla uuden julkisjohtamisen oppien mukaisesti, vaan rooli käsitetään monesti laajempaan.

Kumppanuuden ja tiiviin yhteistyösuhteen osalta haasteellista onkin määrittää, mikä on vuoropuhelun sopiva taso. Toisaalta tilaajan tulisi sopimusohjauksen periaatteiden mukaan ohjata pääosin sopimuksen kirjauksien rajoissa ja avulla, mutta samalla tilaajalla on kuitenkin tarve valvoa ja ohjata tuottajaa, jotta tilaaja voi varmistaa, että tuottajan toiminta on mahdollisimman tuloksellista. Kuitenkin palautteenanto on tärkeää, jotta toimijat voivat kehittää omaa toimintaansa. Huomioitavaa on, että valvonnan ohella myös palautteenannosta syntyy transaktiokustannuksia.

Myös Sihvonen korostaa tilaajan ja tuottajan välisen vuoropuhelun tarvetta. Tuottajilla on tiedollisesti vahvempi asema tilaajiin nähden palveluiden osalta, ja tämä asettaa tilaajan riippuvaiseksi tuottajista. Sopimusohjauksen periaatteiden mukaan tieto on yksi tilaajan ohjaamisen väline. (Sihvonen 2006, 218.) Informaation symmetrisyys on tärkeää, jotta tilaaja voi ohjata ja arvioida agentin toimintaa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Informaation ollessa epäsymmetristä toimijoiden välinen valta-asetelma saattaa muuttua ja tilaajan ohjauksen ohjausvoima heikentyä. (Ihalainen 2007, 106.) Sopimusohjausprosessin ja tuotettavien palveluiden tuloksellisuuden kannalta on tärkeää, että tilaajan ja tuottajan välinen vuoropuhelu toimii ja informaation epäsymmetrisyyttä voidaan sen avulla ehkäistä.

## **5.4 Sopimusohjauksen valvonta**

### **5.4.1 Kuntalaisten rooli järjestelmässä**

Sopimusohjauksen tarkastelun yhteydessä on tarpeen nostaa esiin myös kansalaisnäkökulma. Suomi on hallintomuodoltaan demokratia eli kansanvalta. Sihvonen määrittelee demokratian kahden eri kriteerin kautta. Kansalaisilla tulee olla mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua päätöksentekoon. Toisesta näkökulmasta demokraattisessa päätöksenteossa päätösten tulee vastata kansalaisten enemmistön tahtotilaa. (Sihvonen 2006, 202.)

Suomen perustuslain 121§ mukaan kunnallisen itsehallinnon perustana on kunnan asukkaiden itsehallinto. Perustuslaissa säädetään myös kuntien verotusoikeudesta. (Suomen perustuslaki

731/1999, 121§.) Kunnan olemassaolon perustana on siis se, että kunta toimii kuntalaisia varten (Sinervo 2009, 153). Kunnassa ylintä valtaa käyttää kuntalaisten keskuudestaan valitsema valtuusto, joka voi delegoida tehtäviään johtosäännöillä kunnan muille toimielimille, viranhaltijoille tai luottamushenkilöille (Kuntalaki 365/1995, 1§; 14§). Valtuusto valitsee myös muiden toimielinten jäsenet (Kuntalaki 265/1995, 13§). Tilaajan ja tuottajan toimivalta on siis viime kädessä lähtöisin kuntalaisilta, joiden valitsema valtuusto käyttää ylintä päätäntävaltaa kunnassa.

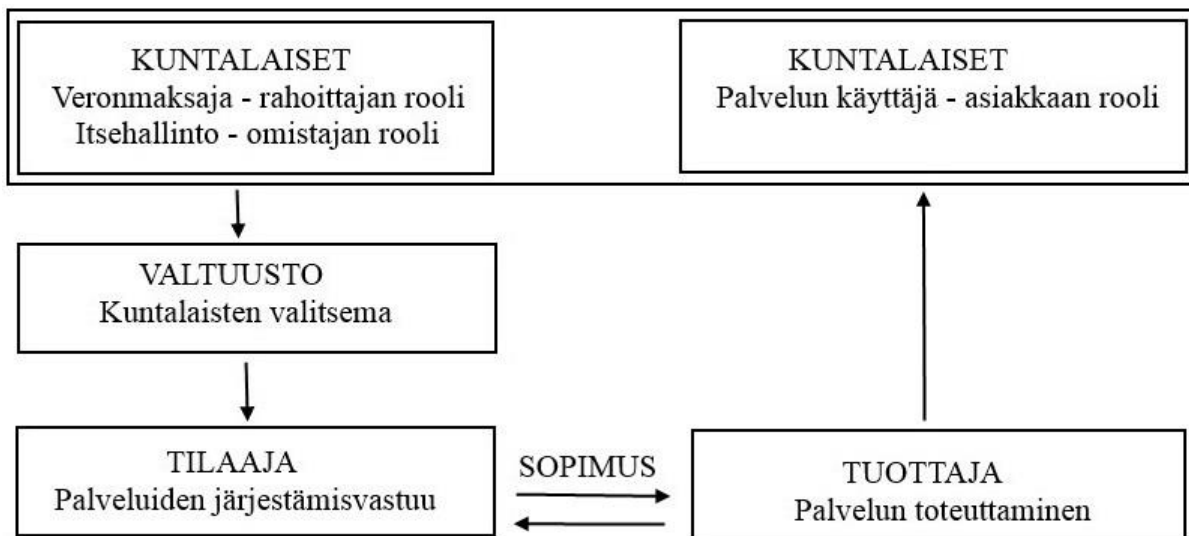
Ohjauksen näkökulmasta keskeistä on kuntalaisten suhde tilaajaan ja tuottajaan. Tilaaja–tuottaja-toimintatavoissa tilaaja ostaa palveluita pääasiassa kuntalaisille (Meklin ym. 2009, 256). Tällöin tilaaja ja palvelun käyttäjä ovat eri tahoja, toisin kuin monesti yksityisten välisissä kaupoissa. Kunta toimii palveluiden rahoittajana, mutta palvelun käyttää ja siitä hyödyn saa kuntalainen. Asetelma tuo omat haasteensa informaation kulkemiselle tilaajan, tuottajan ja palvelun käyttäjän välillä. Kunnan tulee tietää kuntalaisten tarpeet palveluiden järjestäjänä ja niistä vastuussa olevana tahona.

Kuntalaisten rooleina voidaan nähdä palveluiden käyttäjän roolin lisäksi myös omistajan ja rahoittajan roolit. Kuntapalvelut ovat pääosin verorahoitteisia, jolloin rahoitus tulee kuntalaisilta. Tämän vuoksi kuntalaisilla on palveluiden rahoittajina kiinnostus siihen, miten heidän verorahansa käytetään. Veroja kerätään pakkoperiaatteella. Tämä tarkoittaa, että kuntalaisten on pakko rahoittaa kunnan toimintaa ja palveluita, vaikka he eivät niitä itse käyttäisikään. Toisaalta kunnan on järjestettävä kuntalaisille lakisääteisiä palveluita silloin, kun niille on tarvetta. Tällöin joku saattaa käyttää enemmän palveluita kuin mitä suhteessa maksaa niistä verovaroin. Keskeistä on, että kuntalaiset kokisivat palveluista saamansa hyödyn vastaavan niitä uhrauksia, joita he verovarojen muodossa tekevät (Sinervo 2009, 152). Hyötyjen ja uhrausten suhde vaihtelee elämän eri vaiheissa, joten sitä lienee tarkoituksenmukaista tarkastella pitkällä aikavälillä. Esimerkiksi lapsena kuntalainen saa monia palveluita, vaikka ei maksa vielä itse ollenkaan veroa.

Palveluiden rahoittajan eli tilaajan tehtävänä on varmistaa veronmaksajien edustajina, että palvelut ovat vaikuttavia ja vastaavat palvelun käyttäjien tarpeisiin. Veronmaksajia kiinnostaa vaikuttavuuden ohella se, että palvelut tuotetaan tehokkaasti rahoituksen tullessa heidän verovaroistaan. (Dwyer ym. 2014, 1094.)

Tässä yhteydessä tulee tarkastella päämies–agentti-suhteen lisäksi asiaa myös asiakassuhteen näkökulmasta, eli miten tilaaja kykenee määrittämään kuntalaisten tarpeet, kun palvelua tuottaa erillinen tuottaja, jolloin tilaaja ja kuntalainen eivät kohtaa toisiaan koko palveluprosessin aikana.

Kuvio 6 havainnollistaa kuntalaisen asemaa ja rooleja. Kuntalainen samaan aikaan rahoittaa kunnan toimintaa ja on myös asiakas, jota varten koko prosessi on olemassa (Sinervo 2009, 153). Kuntalainen rahoittajana ja omistajana on päämies, jolloin tilaaja voidaan nähdä myös kuntalaisten agenttina. Päämies–agentti-suhteita löytyy kuvion jokaiselta tasolta kuntalaisen rahoittajan ja omistajan rooleista tuottajaan asti.



KUVIO 6. Kuntalaisten monet roolit

Kuten kuviosta 6 huomataan, kuntalaisen asiakasroolin ja tilaajan välillä ei ole suoraa yhteyttä. Sen vuoksi on luotava järjestelmiä, joilla järjestämistä vastuussa olevalle tilaajalle välittyy tieto palvelujen käyttäjien tarpeista. Aiemmin luvussa 2.1 olevassa kuviossa 1 oli havainnollistettuna tilaajan, tuottajan ja palvelun käyttäjän välisiä suhteita ja informaation kulkua näiden toimijoiden välillä.

Tilaajan tehtävänä on arvioida palvelun tarvetta kuntalaisten näkökulmasta. Tässä kohtaa keskeistä on kuntalaisten tarpeiden välittyminen tilaajalle. Poliittisesti valitut päättäjät edustavat kuntaa, joten keskeinen kanava kuntalaisten tarpeiden eteenpäin viemiselle ovat poliittiset päättäjät. Kuntalaiset palvelun käyttäjinä välittävät myös suoraan informaatiota tuottajalle. Tuottaja saa tätä kautta arvokasta tietoa operatiivisen toimintansa kehittämiseksi. (Meklin ym. 2009, 256.) Haasteena on, miten palvelun tarpeeseen liittyvän informaation lisäksi asiakaskokemukset saadaan välittymään tuottajan lisäksi myös tilaajalle. Junnila ja Fredriksson muistuttavat, että kunnan määrittäessä palvelutarpeita tulee taustalla olla ymmärrys väestön palvelutarpeesta. Kunnassa ja yleensä myös tilaajaorganisaatioissa päätösvaltaa käyttävät luottamusmiehet, ja ajatuksena on, että heillä tulisi kansanvallan edustajina olla tieto kuntalaisten tarpeista. (Junnila & Fredriksson 2012, 17.)

Informaation epäsymmetriaa voi siis esiintyä useissa ketjuissa. Epäsymmetriaa voi olla tilaajan ja tuottajan välillä, mutta myös tuottajan ja kuntalaisten välillä. Tilaaja ei ole palvelutuotannon osalta suoraan kontaktissa kuntalaisiin. Kuitenkin valtuusto ja sen alainen tilaaja ovat kuntademokratian toteuttajia, ja niiden tarkoitus on toimia kuntalaisten edun mukaan. Kuntalaisilla on siis erilainen kontakti tilaajaan ja tuottajaan. Haasteena onkin, miten saadaan kuntalaisten toiveet välitettyä budjetoinnin ja sopimusohjauksen avulla tuottajalle asti eli tilaajan kautta tuottajalle ja vastaavasti myös toisinpäin tuottajan kautta tilaajalle. Informaation epäsymmetriasta johtuen korostuu myös riski haitalliselle valikoitumiselle. Keskeinen kysymys onkin, miten tilaaja palveluiden tuottajia valitessaan ja palveluita tuotteistaessaan saisi kuntalaisten näkemyksen huomioitua.

Asiakaskokemukset ovat keskeinen toiminnan vaikuttavuuden arvioinnin mittari. Virtanen ja Rannisto (2015, 108) näkevät vaikutuksiin ja tuloksiin perustuvan tuotteistamisen lisäävän asiakastyytyväisyyttä ja palveluiden vaikuttavuutta sen myötä, kun tuottajien liikkumavara palvelutuotannossa kasvaa. Kuitenkin tulee muistaa, että hyvä palvelu on subjektiivinen kokemus, ja aina hyväksi koettu palvelu ei kuitenkaan aikaansaa toivottuja vaikutuksia. Jos kaikki huomio keskittyy esimerkiksi asiakkaan viihtymiseen lääkärissä, mutta todellisia toimia ei kuitenkaan suoriteta tarpeeksi vaikuttavasti, on palaute hyvää mutta vaikuttavuus huonoa.

Kuntalaisen näkökulmasta on tärkeää, että heille on lakisääteiset palvelut tarjolla. Tuottajalla ei ole väliä, kunhan kuntalainen kokee saavansa verorahoillensa vastinetta. (Kallio ym. 2006, 23.) Kuntalaisen näkökulmasta keskeistä on, että mikäli palvelut eivät vastaa heidän odotuksiaan, tieto saadaan eteenpäin palveluista vastuussa olevalle tilaajalle. Ilman palautejärjestelmiä riskinä on, että tieto jää tuottajalle eikä kulje siitä eteenpäin.

Tilaajalla on puolestaan päämiehenä tarve saada tietoa agentin eli tuottajan toiminnasta. Palvelun käyttäjän ollessa kuntalainen on tilaajalle keskeistä, että kuntalaisten kokemuksista välittyy tietoa tilaajalle. Tällöin tilaaja voi huolehtia siitä, että palveluiden tarpeet ja tarjonta kohtaavat. Tilaajalle kuitenkin tärkeintä on hoitaa vastuunsa lakisääteisten palveluiden järjestämisestä.

Kuntalain 27§ mukaan valtuuston tehtävänä on huolehtia kuntalaisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksista. Laissa mainitaan kuntalaisten asukas- ja palvelunkäyttäjäroolit. Laissa on seitsemän kohdan lista siitä, miten kuntalaisten osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia voidaan parantaa. Keinoja ovat esimerkiksi tiedottaminen sekä asukkaiden mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa. (Kuntalaki 365/1995, 27§.)

Tärkeää on muistaa, että viime kädessä koko sopimusohjausjärjestelmä on luotu kuntalaisia varten, jotta heille voitaisiin taata laadukasta palvelua. Kuntalainen on viime kädessä päämies sekä tilaajalle että tuottajalle. Toiminnan tulee olla mahdollisimman tuloksellista toimittaessa kuntalaisten rahoilla. Esimerkiksi transaktiokustannusten minimointi on tärkeää tästä näkökulmasta.

Tilaajan ollessa vastuussa ja tilivelvollinen lakisääteisten palveluiden järjestämisestä ja toiminnastaan kuntalaisille on tärkeää, että kuntalaiset saavat tietoa tilaajan toiminnasta. Kuntalaiset valvovat tilaajan toimintaa, ja viime kädessä kuntalaiset voivat päämiehenä vaikuttaa toimintaan kunnallisvaaleissa vaihtamalla edustajansa demokraattisesti valitussa valtuustossa. Kuntalaisten valvonta kohdistuu toki myös tuottajaan. Koska kuntalaisilla on rajalliset resurssit todellisuudessa valvoa sitä, miten kunta toimii, on kuntiin luotu erilaisia valvontamenettelyjä varmentamaan kuntien (ja niiden osana tilaajan) toimintaa. Näitä käsitellään tutkimuksen seuraavassa alaluvussa.

#### **5.4.2 Sopimusohjaukseen sekä tilaajaan kohdistuva valvonta**

Kuten tutkimuksessa on jo esiin noussut, julkisen toiminnan keskeinen tavoite on kansalaisten hyvinvointi. Sitä voidaan edesauttaa tuloksellisilla palveluilla. Sopimusohjauksen osalta voidaan puhua sopimusohjauksen tuloksellisuudesta, jolloin keskeistä on huomioida kaksi näkökulmaa: sopimuksella ohjattavan toiminnan tuloksellisuus sekä itse sopimusohjausprosessin tuloksellisuus. Voidaan ajatella, että tuloksellinen ohjausprosessi aikaansaa sen, että tilaajan ja kuntalaisten tavoitteet jalkautetaan tuottajan toimintaan menestyksekkäästi, ja tämän voidaan nähdä edesauttavan myös sitä, että lopputulos on tuloksellinen. Kuitenkaan nämä eivät ole sama asia. Vaikka tilaajan tavoitteena on tuloksellinen lopputulos, voi kuitenkin toteuma olla jotain muuta, jos tavoitteiden asettelu on puutteellista tai irrelevanttia.

Koska myös sopimusohjausprosessin tulee olla tuloksellinen kunnan kokonaistuloksellisuuden näkökulmasta, keskeistä on määrittää tahot, jotka tätä tuloksellisuutta valvovat ja samalla arvioivat sopimusohjauksen onnistumista. Koska kyseessä on julkinen toimija, toiminnan laillisuutta valvotaan. Sopimusohjaukseenkin kohdistuu monenlaista valvontaa. Valvonnan käsite ja tässä luvussa käytettävä tarkastuksen käsite määritettiin tämän tutkimuksen luvussa 5.3. Valkama nostaa esiin tarpeen sille, että tilaajan toimintaa valvotaan. Tämä on tärkeää kilpailuneutraliteetin näkökulmasta eli sen vuoksi, että tilaaja on toiminnassaan ja harjoittamassaan valvonnassa kaikkia tuottajia kohtaan tasapuolinen. (Valkama 2004, 228.) Sopimusohjaukseen liittyvää valvontaa on

tarpeen tarkastella kuntaan ja sen osana tilaajaan kohdistuvan valvonnan kautta. Tämä on tärkeää kuntalaisten näkökulmasta: heillä on päämiehinä intressi saada tietoa ohjauksen ja tilaajan toiminnasta, mutta heillä ei ole tarpeeksi resursseja suorittaa kaikkea valvontaa itse.

Valvonnan ja sen osana tarkastuksen taustalla on päämiehen tarve varmentaa agentin toimintaa. Kuntalaiset valvovat toki jatkuvasti kunnan toimintaa, mutta sen lisäksi he tarvitsevat ulkopuolista varmennusta siitä, miten kunnassa on toimittu. Tämä ulkopuolinen varmennus on paljolti tarkastusta. Martikaisen ym. mukaan tarkastuksen roolina ja asemana on olla kolmas, ulkopuolinen osapuoli, joka tarkkailee sitä, toimiiko agentti päämiehen tavoitteiden mukaisesti. Kolmannen osapuolen mukanaolo vähentää päämiehelle agentin toiminnan varmistamisesta eli valvonnasta aiheutuvia transaktiokustannuksia. Päämiehellä on joka tapauksessa tarve varmentaa agentin toimintaa. Ulkopuolisen tarkastuksen avulla päämiehen ei tarvitse itse varmentaa kaiken agentin antaman informaation oikeellisuutta. (Martikainen, Meklin, Oulasvirta, Vakkuri 2002, 15.)

Myös Meklinin mukaan tarkastus on varmennuspalvelu, jonka tarkoituksena on, että tarkastaja varmentaa, että agentti on toiminut lakien ja sopimuksen mukaan. Lisäksi tarkastuksen tehtävänä on tarkastaa, että agentti on raportoinut toiminnastaan sovitusti ja raportti vastaa tosiasioita. Keskeisenä raporttina on kunnan toiminnassa tilinpäätös. Taustalla on agentin tilivelvollisuus päämiehelle. (Meklin 2009b, 58–59.) Tästä näkökulmasta tarkastus vastaa myös informaation epäsymmetrian haasteisiin varmentamalla tietojen oikeellisuutta.

Julkishallinnon agentit ovat tilivelvollisia toimintansa tuloksellisuudesta veronmaksajille (Meklin 2009b, 64). Kuntalaiset päämiehinä haluavat varmentaa kunnan toimijoiden eli agenttien toimintaa. Kuntalaisten ollessa päämiehiä agenteja ovat ennen kaikkea tilaajan edustajat, mutta myös sisäiset tuottajat. Kuntaan kohdistuva tarkastus tuottaa tietoa kuntalaisille päämiehinä koko kunnan toiminnasta. Kuitenkin myös tilaaja hyötyy tarkastustiedosta arvioidessaan tuottajan toimintaa. Samalla sopimusohjausprosessin toiminnasta saadaan myös varmennustietoa, jota tilaaja voi hyödyntää oman toimintansa itsearvioinnissa.

Tarkastusta ja valvontaa on jaoteltu monella eri tapaa. Tarkastus voidaan jakaa esimerkiksi tuloksellisuustarkastukseen ja tilintarkastukseen. Tuloksellisuustarkastuksella tarkoitetaan tällöin sen tarkastamista, että agentti raportoi asianmukaisesti toiminnastaan ja toiminta on sovitun mukaista. (Meklin 2009b, 65; 67.) Kuntiin kohdistuva valvonta (ja tarkastus) voidaan jaotella myös kunnasta lähtevään valvontaan ja muuhun valvontaan. Kuntien omaehtoinen valvonta on nimestään



huolimatta pitkälti lakisääteistä. Sen järjestämisestä vastaa kunnan viranomainen. Kunnista lähtöisin oleva valvonta voidaan jaotella vielä sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan. Muuta valvontaa on esimerkiksi valtion suunnalta kuntiin kohdistuva valvonta. (Martikainen ym. 2002, 32.)

Valtion kuntiin kohdistama valvonta on vähentynyt vähitellen. Sitä kohdistuu kuitenkin edelleen esimerkiksi niihin toimintoihin, jotka saavat valtionapuja. Valtion valvontaroolin vähentyminen on korostanut kuntien oman valvonnan roolia. (Martikainen ym. 2002, 30; 32.) Aiemmin tässä tutkimuksessa esiin noussut tapaus, jossa Tampereen kaupunki on saanut uhkasakon toimeentulotukihakemusten käsittelyn pitkittymisestä, on esimerkki muusta kuntaan kohdistuvasta valvonnasta. Toimeentulotukihakemusten käsittelyaikoja seurataan valtion tasolla. Kunta on siis vastuussa sekä kuntalaisille että valtiolle siitä, että käsittelyaikojen rajoissa pysytään.

Ulkoinen eli riippumaton valvonta ja tarkastus tuottavat kuntalaisille tietoa siitä, miten kunta ja sen toimijat agenttina ovat toimineet lakien ja normien sekä kunnan päätäntävaltaa käyttävien toimielinten päätösten ja tavoitteiden mukaisesti. Ulkoisen valvonnan näkökulmasta se, miten palvelut on organisoitu, on periaatteessa toissijaista, jos lopputulos vastaa tavoitteita sekä noudattaa lakeja, säädöksiä ja kunnassa tehtyjä päätöksiä. Ulkoisen valvonnan kaksi keskeisintä muotoa kunnissa ovat tilintarkastus ja tarkastuslautakunnan suorittama arviointi.

Kuntaan kohdistuva ulkoinen valvonta ja tarkastus pitävät sisällään sekä tilaajan toiminnan että sisäisten tuotantoyksiköiden valvonnan ja tarkastuksen. Ulkoisen tuotannon osalta kuntaan kohdistuva ulkoinen valvonta on kiinnostunut siitä, että lakisääteiset tehtävät tulevat hoidetuiksi ja täten valvonta ja tarkastus kohdistuvat tilaajan toimintaan palveluiden järjestäjänä, ja tilaajan tehtävä on valvoa ulkoista tuottajaa ja harjoittaa sopimusohjausta. Ulkoiseen tuotantoon kohdistuu yleensä myös omaa ulkoista valvontaa ainakin tilintarkastuksen merkeissä.

Luottamushenkilöistä koostuva tarkastuslautakunta arvioi keskeisenä tehtävänä kunnassa taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumista (Martikainen ym. 2002, 32). Tilaajan osalta tällöin arviointi kohdistuu siihen, onko tilaaja omalla toiminnallaan edesauttanut valtuuston asettamia päämääriä ja toiminut tavoitteiden mukaisesti sopimusohjauksessa. Kunnalla on oltava myös riippumaton tilintarkastaja tarkastamassa kunnan hallintoa ja taloutta (Kuntalaki 365 /1995, 72§). Tilintarkastajan tulee tarkastaa, että toiminnassa on noudatettu lakia ja valtuuston päätöksiä. Tilaajan toiminnan osalta tarkastuksen kohteena on se, että palveluiden järjestämistehtävä on hoidettu lain kirjaimien mukaan ja että taloutta on hoidettu vaadittavalla huolellisuudella ja

sääntöjen mukaan. Ulkoinen tarkastus on kuntalaisille merkittävä valvonnan työkalu, jonka avulla he voivat arvioida valitsemiensa päättäjien toimintaa. Saatu valvonta- ja tarkastustieto palvelee myös tilaajaa, joka saa tietoa sekä tuottajan toiminnasta että oman toimintansa kehittämiseksi.

Sisäinen valvonta tapahtuu yleensä johdon toimesta, ja se tarkoittaa kunnan ja sen yksiköiden itse suorittamaa valvontaa. Esimerkiksi koko kunnan sisäisestä valvonnasta vastaa kunnan ylin johto. Aktiivisen ja jatkuvan valvonnan lisäksi kunnissa tehdään myös suunniteltua ja kohdistettua sisäistä tarkastusta. (Martikainen ym. 2002, 33.) Sisäinen valvonta mahdollistaa toiminnan kehittämisen. Kunnan sisäinen valvonta ja tarkastus kohdistuvat koko kuntakonserniin, eli sekä tilaajiin että sisäisiin tuottajiin. Tällöin valvonta ja tarkastus kattavat myös harjoitettavan sopimusohjauksen. Esimerkiksi tilaajatoiminnan sisällä voi tapahtua sopimusohjaamiseen kohdistuvaa sisäistä valvontaa. Ulkoisten tuottajien organisaatioilla on yleensä omat erilliset sisäisen valvonnan ja tarkastuksen menettelynsä, ja kunnan sisäinen valvonta ja tarkastus kohdistuvat näiden palveluiden osalta tilaajan toimintaan, jolloin korostuu tilaajan suorittama sopimusohjaus.

Stenvall ja Rannisto nostavat haasteeksi sen, että itse sopimusohjauksen valvonta ja tarkastus eivät ole kunnolla kenenkään vastuulla. Sopimusohjauksen kannalta sen arviointi ja tarkastaminen on tärkeää, jotta järjestelmää voidaan kehittää. Sopimusohjauksen valvonnan tulisi heidän mukaansa olla konsernin vastuulla, joskin haasteena on, että konsernivalvonta saattaa helposti keskittyä vain reagoimaan ongelmiin laajemman kontekstin sijaan. Koko toimintatapaa ja sopimusohjausta tulisi arvioida kunnissa laajemmin kuin vain puuttumalla yksittäisiin haasteisiin. Sopimusohjauksen arvioimisen ja valvonnan tehostamisen avulla on saatavissa arvokasta tietoa kuntalaisille ja poliitikoille esimerkiksi palveluiden vaikuttavuudesta sekä niiden resursoinnista. Kuitenkin tilaajat ja tuottajat seuraavat kunnissa sopimusohjauksen toimivuutta. (Stenvall & Rannisto 2011a, 19–20.) Sopimusohjauksen ja tilaaja–tuottaja-toimintatavan kontekstissa tilaajan rooli on siis erittäin keskeinen valvonnan ja tarkastuksen kohteena johtuen tilaajan vastuusta lakisääteisten palveluiden järjestämisestä. Ulkoisten tuottajien määrän kasvaessa tilaajan rooli korostuu entisestään. Tärkeää onkin, että sopimusohjauksen toimivuutta arvioidaan osana kuntien toimintaa.

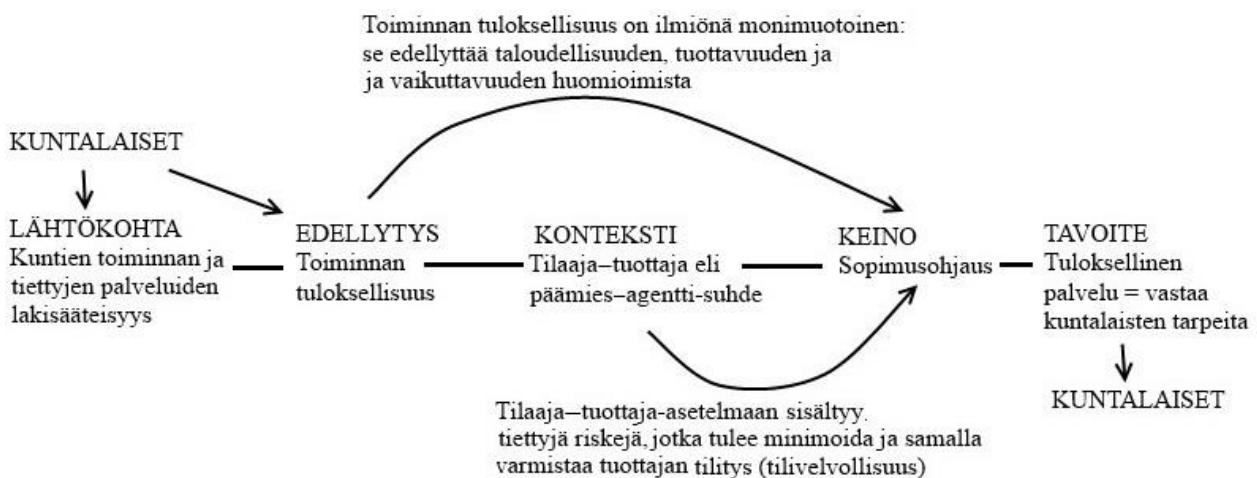
## 6 TUTKIMUSTULOKSET & PÄÄTELMÄT

### 6.1 Yhteenveto: sopimusohjaus ja kuntapalveluiden tilaaminen

Tässä pääluvussa kootaan yhteen sopimusohjausta käsittelevien päälukujen 4 ja 5 keskeiset tutkimustulokset päätelmiseen. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten tuloksellisuus- ja tilivelvollisuusnäkökulmat voidaan sovittaa yhteen kuntien lakisääteisten palveluiden sopimusohjauksessa. Tätä tavoitetta varten asetettiin seuraavat tutkimuskysymykset:

- 1) Mitä erityispiirteitä sopimusohjaukseen liittyy kuntien lakisääteisissä palveluissa?
- 2) Miten tuloksellisuusajattelu ja tilivelvollisuus ilmenevät kuntien sopimusohjauksessa?

Tutkimuskysymyksiin vastataan tarkemmin luvuissa 6.2 ja 6.3. Sopimusohjausprosessi jaettiin tutkimuksessa kahteen vaiheeseen: sopimiseen ja sopimuksella ohjaamiseen. Sopimusohjausprosessin tarkastelussa on keskeistä muistaa, että sopimusohjaus on väline. Tuloksellisella sopimusohjausprosessilla ja toimivalla tilivelvollisuudella tarkoitus on luoda kuntalaisille hyvinvointia. Sopimusohjauksella on siis välinearvoa, ei itseisarvoa. Vaikka prosessi toimisi kuinka hyvin, voidaan sen katsoa epäonnistuneen, jos se ei vastaa kuntalaisten tarpeisiin. Tilivelvollisuus on taas tärkeää toimittaessa viime kädessä kuntalaisten edustajina. Kuvio 7 kuvaa tutkimuksen panosta tieteellisessä keskustelussa. Tutkimuksen tarkoituksena ja tieteellisenä kontribuutiona on ollut nostaa esiin kaksi näkökulmaa, julkisten palveluiden tuloksellisuuskeskustelu ja tilivelvollisuuskeskustelu, sekä yhdistää nämä kaksi keskustelua luoden niiden avulla kuva sopimusohjausilmiöstä.



KUVIO 7. Tutkimus tieteellisessä keskustelussa

Sopimusohjaukseen liittyy tiettyjä peruspiirteitä, jotka ovat kaikille sen sovelluksille yhteisiä. Kuntien keskinäisten eroavaisuuksien lisäksi näiden sovellusten eroavaisuuksien taustalla yhtenä tekijänä voidaan nähdä se, että sopimusohjausprosessin edetessä tehdään useita erilaisia valintoja, jotka vaikuttavat siihen, miten prosessi etenee kunnissa. Tämän vuoksi sopimusohjausprosessit ovat osin erilaisia. Nämä valinnat tapahtuvat pääosin ennen sopimuksen voimaantulusta. Yhteistä kaikille sopimusohjausprosesseille on se, että nämä valinnat on tehtävä. Tutkimuksen johtopäätöksenä voidaan todeta, että sopimusohjausprosessien keskinäinen erilaisuus sekä ohjausprosessin lopullinen toteuma riippuvat pitkälti siitä, millaisia valintoja tehdään prosessin ensimmäisessä vaiheessa. Onkin tärkeää ymmärtää näiden sopimusten voimaantulusta edeltävien valintojen merkitys jatkon sopimuksella ohjaamiseen sekä siitä syntyviin kustannuksiin. Taulukko 1 tiivistää ohjausprosessissa tehtävät valinnat. Taulukkoa avataan tarkemmin tutkimuskysymysten näkökulmasta luvussa 6.2, jossa käsitellään tutkimuksen tuloksia.

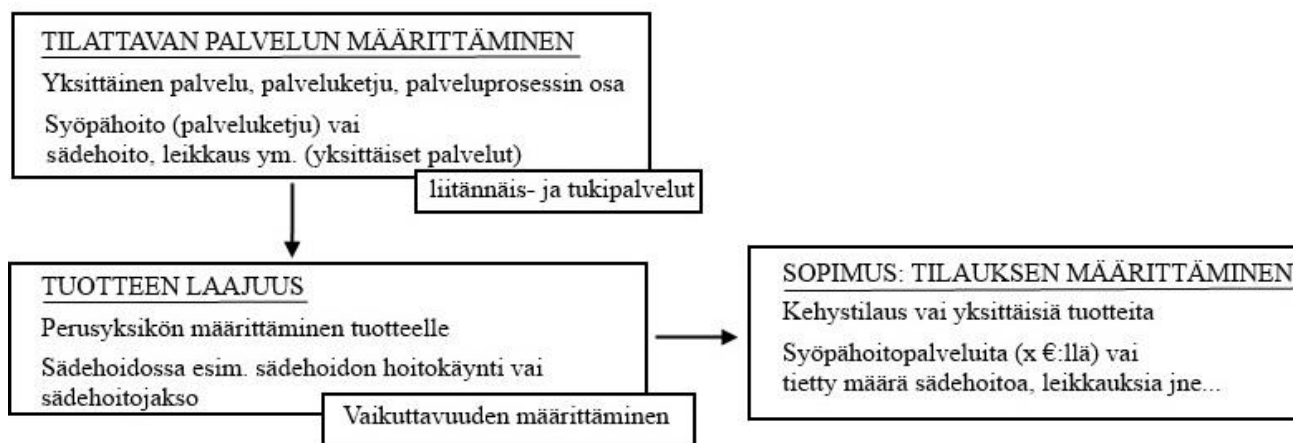
<b>1.</b>	<b>Tuotteistaminen</b>
a)	Tilattavan palvelun määrittäminen: palveluketju, sen osa vai yksittäinen palvelu
b)	Tuotteen laajuuden ja sisällön määrittäminen
<b>2.</b>	<b>Palvelun hankintapäätös</b>
a)	Kilpailutus vai hankinta suosiolla omalta tuotannolta
b)	Tarjouksen pyytäminen: tarjouksen kriteerit
c)	Tuottajan valinta
<b>3.</b>	<b>Sopimuksen sisällön määrittäminen</b>
a)	Laajuuden määrittäminen: kehystilaus vai yksityiskohtaisia tuotteita
b)	Sopimuksen kesto
c)	Sopimuksen muut yksityiskohdat mm. vastuut, valvonnan mekanismit, toiminta sopimusrikkomustilanteissa, sopimuksen sitovuus, kannustimet ja sanktiot

TAULUKKO 1. Sopimusohjausprosessissa tehtävät valinnat

## 6.2 Tutkimuksen tulokset

### 6.2.1 Sopimusohjauksen alussa tehtävät valinnat vaikuttavat ohjausprosessin toteumaan

Neljännän pääluvun perusteella voidaan todeta, että sekä tuotteistamisen että sopimisen yhteydessä tehdään tarkkuuteen liittyviä valintoja. Valinnat vaikuttavat merkittävästi ohjausprosessin jatkoon. Seuraava kuvio 8 havainnollistaa tuotteistamisen yhteydessä sekä tilauksen määrittämisessä tehtäviä valintoja. Kuva on tehty Kallion ym. tuotteistamisprosessin kirjallisen kuvauksen pohjalta (2006, 33–35), ja siihen on sisällöllisesti lisätty esimerkit jokaisen vaiheen osalta.



KUVIO 8. Tuotteistamisprosessi ja tilauksen määrittäminen

*Palveluiden ja sopimuksen sisällön määrittämisellä* on tämän tutkimuksen näkökulmasta kaksi eri funktiota. Palveluiden sisältö ja sopimuksen eri yksityiskohdat tulee määrittää:

- 1) Tilivelvollisuuden näkökulmasta, jotta tilaaja kykenee valvomaan tuottajan toimintaa ja toteamaan sen asianmukaiseksi.
- 2) Tuloksellisuuden näkökulmasta, jotta tilaaja pystyy varmistamaan, että kuntalaisille luodaan hyvinvointia ja näiden tarpeet täytetään (vaikuttavia palveluita kustannustehokkaasti).

Keskeinen kysymys on tuotteistamisen ja sopimuksen sisällön (mm. tavoitteet, osapuolten vastuut, ohjausmenettelyt ja valvonta) ja tarkkuuden (kehystilaus vai yksittäisiä tuotteita) määrittäminen. Tuloksellisuuden ja tilivelvollisuuden näkökulmien välillä on palveluiden sisällön tarkkuuden määrittämisessä ristiriita, joka tulee jollain tavalla ratkaista. Eli kyse on tuotteistamisen ja sopimuksen sisällön tarkkuuden määrittämisestä. Yksityiskohtainen määrittely tekee helpoksi

todeta, että sovitun mukainen palvelu on suoritettu ja sopimusta on noudatettu. Sopimukset hallinnan välineinä onkin nähty vastauksena tilivelvollisuuden vahvistamiseksi (esim. Dwyerin ym. 2014, 1094). Palvelun suorittaminen ei kuitenkaan takaa palvelun vaikuttavuutta. Tuloksellisuuden näkökulmasta palvelun ja sopimuksen sisällön tulisi olla tarpeeksi väljä, jotta se mahdollistaa tuottajalle liikkumavaraa ja huomion kiinnittämisen lopputuloksiin eli aikaansaatuihin vaikutuksiin.

Tuloksellisuus- ja tilivelvollisuusnäkökulmien yhteensovittaminen on tärkeää, sillä kuntien lakisääteisten palveluiden tulee olla tuloksellisia kuntalaisten hyvinvoinnin takaamiseksi, ja samalla on kyettävä takaamaan tuottajan tilivelvollisuus tilaajalle ja viime kädessä kuntalaisille. Tilivelvollisuuden toteutuminen ei takaa tuloksellisia palveluita, jos kriteerit, joilla tilivelvollisuutta seurataan, on kohdistettu huonosti. Tuloksellisuusnäkökulman huomioiminen tilivelvollisuuden rinnalla on tämän vuoksi tärkeää. Myöskään pelkkä tuloksellisuus ei riitä, vaikka sen avulla voitaisiin täyttää kuntalaisten tarpeet, sillä tilaajalla tulee lakisääteisten palveluiden järjestämis- ja rahoitusvastuussa olevana tahona olla myös kaikki tarpeellinen tilivelvollisuustieto. Taulukossa 2 on summattu sopimusten ja tuotteiden tarkkuuden suhde tuloksellisuuteen ja tilivelvollisuuteen.

Sopimus ja tuotteet	Tuloksellisuus	Tilivelvollisuus
Väljästi määritelty, Laajat kokonaisuudet	Jättää tuottajalle tilaa tarveharkinnalle	Vaatii tilivelvollisuutta tukevia järjestelyjä (sopimusseuranta, valvonta), tilivelvollisuuden toteaminen haastavampaa
Tiukasti määritelty, Tarkat kokonaisuudet	Tarveharkinnan mahdollisuus vähäistä	Tilivelvollisuutta vahvistava, tilivelvollisuus helpommin todettavissa

TAULUKKO 2. Sopimuksen tarkkuus, tuloksellisuus ja tilivelvollisuus

Näiden näkökulmien yhteensovittamisessa on nähty haasteita myös kansainvälisesti. Dwyerin ym. sopimuksellisuutta tarkastelleen tutkimuksen (2014, 1106) tuloksena todettiin, että vaikka tilivelvollisuuskysymykset ovat olleet pinnalla, ei tutkimuksen kohdemaissa (Kanada, Australia, Uusi-Seelanti) ole toistaiseksi nostettu keskiöön toiminnan vaikutuksia ja seurauksia.

### 6.2.2 Transaktiokustannukset ovat osin vaihtoehtoisia

Tutkimuksen tavoitteena oli yhdistää tuloksellisuuden ja tilivelvollisuuden näkökulmat. Molemmista näkökulmista sopimusohjausprosessiin liittyvien transaktiokustannuksien tarkastelu on

tarpeellista. Transaktiokustannusten minimoinnin voidaan nähdä olevan tuloksellisen toiminnan keskiössä. Transaktiokustannuksien synty perustuu taas päämies–agentti-asetelmaan. Taustalla transaktiokustannuksissa on tuottajan tilivelvollisuus toiminnastaan tilaajalle. Tästä johtuen tilaajalla on tarve varmistaa, että tuottaja antaa oikeaa informaatiota (vrt. informaation epäsymmetria) ja että tuottaja toimii tilaajan edun ja sopimuksen mukaisesti (vrt. erilaiset intressit, moraalikato). Tästä varmistamisesta syntyy kustannuksia.

Tutkimuksen johtopäätöksenä voidaan todeta, että osa transaktiokustannuksista on keskenään vaihtoehtoisia: Transaktiokustannusten vähentyessä toisaalla, ne todennäköisesti kasvavat toisaalla. Sopimusohjausprosessissa eri vaiheissa tehdyillä valinnoilla onkin keskeinen merkitys myös transaktiokustannusten näkökulmasta. Tällöin on tärkeää ymmärtää, mistä transaktiokustannuksia syntyy. Tulee kuitenkin muistaa, että transaktiokustannuksia voidaan minimoida myös keskenään vaihtoehtoisten kustannusten osalta hoitamalla ohjausprosessin eri vaiheet tuloksellisesti.

Ensinnäkin *sopimuskustannukset ja valvontakustannukset* ovat keskenään osittain vaihtoehtoisia. Mitä tarkemmin tuotteistus on tehty ja sopimuksen sisältö määritetty, sitä vähemmän todennäköisesti tarvitaan tuotannon valvontaa. Johtopäätös on, että transaktiokustannuksia syntyy vaihtoehtoisesti enemmän joko sopimuksen solmimista ja yleisesti sopimusohjausta edeltävässä (ex ante) vaiheessa tai sopimusohjausvaiheessa ja tapahtuneen toiminnan todentamisessa (ex nunc, ex post). Valinta näiden välillä tulee eteen heti prosessin alussa.

Toiminnan tuloksellisuuden tavoittelussa korostuu lopputuloksen merkitys. Tutkimuksessa kävi ilmi, että väljemmän, tuloksiin ja vaikutuksiin perustuvan määrittelyn voidaan nähdä tukevan tuloksellisuuden tavoittelua. Vanhan sanonnan mukaan päämäärä pyhittää keinot, eli voitaisiin ajatella, että tärkeintä on tavoitteen eli tuloksellisen palvelun toteutuminen sen sijaan, että annetaan itseisarvoa millekään tietylle keinolle. Tästä näkökulmasta tuotteistamisen ja sopimuksen tiukkuuden määrittelyssä olisi hyvä jättää väljyyttä. Kolikon kääntöpuolena on se, että väljän sopimuksen valvonnasta syntyvät korkeammat valvontakustannukset.

Valvonnan tarve pohjautuu tuottajan tilivelvollisuuteen tilaajalle. Päämies–agentti-suhteeseen liittyy monia riskejä (moraalikato, eturistiriidat, informaation epäsymmetria), joita tilaaja pyrkii ehkäisemään valvonnan avulla. Taustalla on oletus, että tuottajat toimivat vilpillisesti. Tilaajan tulee varmistaa, että agentit ovat toimineet sovitun mukaisesti ja kuntalaiset saavat lakisääteiset palvelut asiallisina. Valvonnan kannalta keskeistä on sopimuksen sisältö, sillä se määrittää tuottajan vastuut

ja tilaajan toimivallan valvonnan suhteen. Päämies–agentti-suhteeseen liittyvien riskien minimointi puhuukin tiukemmin määritellyn sopimuksen ja tuotteistamisen puolesta. Näitä riskejä voidaan vähentää, kun tilaaja määrittää jo sopimuksessa tarkat reunaehdot tuottajan toiminnalle. Lisäksi tarkasti määritettyjen suoritteiden ja sopimuksen valvonta on myös helpompaa.

Valinta on siis siinä, minimoidaanko ohjauksen haasteita panostamalla enemmän sopimuksen ja tuotteiden määrittelyn tarkkuuteen vai panostamalla valvontaan. Näistä toimista syntyvistä kustannuksista voidaan käyttää Näsin (2011, 110–111) mukaisia käsitteitä sopimuskustannukset ja valvontakustannukset. Sopimus- ja valvontakustannukset voidaan siis nähdä osin keskenään vaihtoehtoisina. Tärkeää on muistaa, että molempia vaiheita tarvitaan joka tapauksessa, mutta nyt on kyse prosessin painottamisesta näiden välillä.

Myös *tuotteistamisen tarkkuuden määrittelyn* yhteydessä tulee huomioida, että kun tuotteistaminen tehdään karkealla tasolla, on tuotteiden yksityiskohtaisten kustannusten selvittäminen myöhemmässä vaiheessa kalliimpaa. Tuotteiden määrittelyyn liittyen transaktiokustannuksia syntyy laskentatoimen perusongelmien ratkaisemisesta. Julkisen toiminnan luonteesta sekä tuloksellisuuden olemuksesta johtuen transaktiokustannuksia syntyy tuotteiden laajuuden määrittämisestä ja arvostamisesta sekä suoritteiden mittaamisesta ja mittareiden luomisesta. Lisäksi kustannusten tuotteille kohdistamisen ollessa haastavaa myös tästä syntyy transaktiokustannuksia.

Tutkimusten mukaan *sopimuskauden pituudella* on vaikutusta transaktiokustannusten näkökulmasta. Lyhyissä sopimuskausissa sopimisen ja kilpailuttamisen kustannukset kasvavat pidemmällä tarkasteluajavälillä. Etuna lyhyissä sopimuksissa on se, että tällöin tuottajia pystytään vaihtamaan usein ja kilpailuttamisen hyödyt tulevat esiin mahdollisesti parempien tarjousten kautta. Vaihtoehtoisesti pitkissä sopimuskausissa kilpailuttamisen ja sopimisen kustannukset vähenevät, mutta tuottajien vaihtaminen on haastavampaa silloin, kun näihin ollaan tyytymättömiä. Lisäksi sopimuskauden aikaista seurantaan tarvitaan enemmän. Edellä tarkasteltiin sopimuskustannuksia ja valvontakustannuksia sopimuksen ja tuotteistamisen tarkkuuden valossa. Johtopäätöksenä voidaan myös todeta, että jossain määrin sopimisen kustannukset ja valvonnan kustannukset ovat myös sopimuskauden pituuden suhteen keskenään vaihtoehtoisia. Tulee kuitenkin muistaa, että pitkissä sopimussuhteissa vuorovaikutuksen kehittymisen ja sopimuskumppanin tuntemisen avulla voidaan kuitenkin vähentää transaktiokustannuksia. Vuorovaikutuksella on tärkeä merkitys transaktiokustannusten näkökulmasta myös sen vuoksi, että sillä voidaan ehkäistä esimerkiksi informaation epäsymmetriasta sekä päällekkäisestä suunnittelusta johtuvia transaktiokustannuksia.



Sopimusprosessissa tulee eteen myös monia muita valintoja, joilla on vaikutusta ohjausprosessin lisäksi myös transaktiokustannusten näkökulmasta. Tällainen on esimerkiksi kilpailuttamisessa kilpailutettavan kokonaisuuden koon määrittäminen. Pienempien kokonaisuuksien kilpailuttaminen lisää transaktiokustannuksia, mutta se taas mahdollistaa kaikkien tuottajien osallistumisen kilpailuun, jolloin saadaan kaikki parhaat tuottajavaihtoehdot vertailuun. Sopimuksen tarkkuuden ja pituuden lisäksi sopimuksen sisällön määrittämiseen liittyy myös muita valintoja, kuten käytettävien valvontakeinojen valinta. Esimerkiksi vaadittaessa agentilta toiminnastaan erilaisia varmennustietoja tulee huomioda, että agenteille syntyy transaktiokustannuksia vakuuskustannuksia, ja nämä näkyvät pidemmällä aikavälillä agenttien palveluiden hinnoissa.

Kuten alussa mainittiin, transaktiokustannusten minimointi on keskiössä toiminnan tuloksellisuuden näkökulmasta. Ohjausprosessissa syntyy paljon erilaisia transaktiokustannuksia. Tulee myös muistaa, että ohjausprosessissa voidaan tehdä myös valintoja, jotka vaikuttavat lähtökohdiltaan yksinomaan samansuuntaisesti. Esimerkiksi ohjauskeinojen valinnan osalta sopimusohjaukselle ominaisten kannustin- ja palkkiojärjestelmien avulla voidaan sekä parantaa toiminnan tuloksellisuutta että vähentää transaktiokustannuksia tuottajan ollessa motivoitunut toimimaan tilaajan edun mukaisesti. Transaktiokustannuksien alentaminen on keskiössä, jotta toiminta voi tehostua. Tässä sopimusohjausmenettelyn ja toiminnan kehittämisellä on avainrooli. Kun ymmärtää, mistä transaktiokustannuksia syntyy, voi kiinnittää huomiota näiden toimintojen kehittämiseen.

### **6.2.3 Sisäisten tuottajien erilainen asema aiheuttaa haasteita sopimusohjauksessa**

Sisäisen tuotannon erilainen asema ulkoiseen tuotantoon nähden tulee esiin kilpailutuksessa. Kilpailutus on keskeinen väline sopimusohjauksessa. Tarkoituksena kilpailutuksessa on vertaamalla palveluntuottajia valita parhaat tuottajat palvelulle, ja kilpailutus myös ehkäisee samalla haitallista valikoitumista. Yhtenä tilaaja–tuottaja-toimintatavan käyttöönoton tarkoituksena onkin ollut mahdollistaa kuntapalveluiden kilpailuttaminen ja ulkoistaminen entistä laajemmin. Toimintatavan etuna voidaan nähdä sen seurauksena markkinoita vastaavan tilanteen luoma kannustavuus. Kääntöpuolena on se, että kilpailutus aiheuttaa transaktiokustannuksia.

Markkinoita vastaavan tilanteen luoma kannustavuus ei kuitenkaan realisoidu kaikissa tilanteissa. Kunnissa on vielä haasteita (esim. oman tuotannon sopeutuspainet, sisäisten tuottajien jääminen kilpailun ulkopuolelle) kohdattavana ennen kun tilaaja voi tosiasiallisesti päättää tuottajavalinnasta

täysin riippumattomasti. Lisäksi esimerkiksi kuntien viranomaistoimintaa ei voi kilpailuttaa, ja sen vuoksi näissä palveluissa kilpailutuksen hyötyjä ei saada käyttöön. Kilpailutuksen haasteet liittyivät pitkälti omaan tuotantoon, ja niiden ratkaiseminen on tärkeää, jotta kilpailulliset olosuhteet olisivat kaikille tuottajille tasapuoliset.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että sopimusohjaus toimii hyvin ulkoisten tuottajien kohdalla. Ohjauksen haasteet liittyvät pitkälti sisäisiin tuottajiin. Tämä johtuu pitkälti eroista sisäisten ja ulkoisten tuottajien välisessä kohtelussa. Haasteiden taustalla on ulkoisten ja sisäisten tuottajien erilainen asema lain edessä; sisäiset tuottajat ovat osa kuntaa, minkä vuoksi sopimukset eivät ole näiden kohdalla juridisesti sitovia. Sisäisillä tuottajilla ei myöskään ole todellista sopimusvapautta, sillä viime kädessä kunnan omien tuottajien on pakko tuottaa *kuntien lakisääteiset palvelut*, jos muita tuottajia ei ole tarjolla. Entistä haastavammaksi tilanteen tekee se, että oma tuotanto on pääosin täysin riippuvaista kunnan omista tilauksista johtuen siitä, että kunta on niiden palveluiden ainoa tilaaja, sillä ne eivät toimi markkinoilla. Sopimusohjauksen kehittämisen näkökulmasta keskeistä olisi saattaa oma ja ulkoinen tuotanto samalle viivalle.

Eroja sisäisten ja ulkoisten tuottajien välillä on esimerkiksi tuotteistamisen tasossa. Tämä aiheuttaa haasteita palveluiden vertailtavuuteen oman ja ulkoisen tuotannon välillä. Jotta voidaan valita paras mahdollinen palveluntuottaja (vrt. haitallinen valikoituminen), on tärkeää, että palveluntuottajia kyetään vertaamaan. Yksi piirre tähän liittyen on se, ettei omaa tuotantoa nykyisellään paljon oteta mukaan kilpailuun ulkoisen tuotannon kanssa. Tulevaisuudessa nähtäväksi jää, muuttuuko tämä trendi. Oman tuotannon mukaan ottaminen avoimeen kilpailuun asettaisi oman ja ulkoisen tuotannon tasa-arvoiseen asemaan ja samalla edistäisi sitä päämäärää, että valitaan paras mahdollinen tuottaja palvelulle.

Eroja sisäisen ja ulkoisen tuotannon kohdalla esiintyy lisäksi sopimuskauden pituudessa, budjetoinnin vuosiperusteisuudessa sekä sopimuksen sitovuudessa. Omien tuottajien sopimuskaudet ovat lyhyempiä johtuen budjetin vuosiperusteisuudesta. Lisäksi tilaaja saattaa kokea ohjauskeinojen suhteen voimattomuutta, etenkin jos vastuujaot toimijoiden välillä ovat epäselvät. Lisäksi kuntien säästötoimista osa (säästöt kesken vuoden/sopimuskauden) kohdistuu vain sisäisiin tuottajiin.

Sisäisillä tuottajilla ei ole myöskään samanlaisia kannustimia (voitontavoittelu) toiminnalleen kuin ulkoisilla tuottajilla. Lähtökohtaisesti aseman kuntalaisten edustajana tulisi toki motivoida toimimaan mahdollisimman tuloksellisesti. Kuitenkin keskeinen haaste sisäisten tuottajien kohdalla

on sopimuksen ohi toimiminen, joka aiheuttaa ongelmia sopimusohjauksen uskottavuudelle. Ulkoisen tuotannon kanssa juridisesti sitovat sopimukset edellyttävät sopimuksissa pysymistä, tai muuten sopimussanktioiden lisäksi käytössä ovat viime kädessä juridiset keinot. Sisäisten tuottajien sopimusten sitovuudessa on siis parannettavaa, kun vastaavia juridisia kannustimia ei ole. Huomionarvioista on myös se, että ulkoinen tuottaja tosiasiallisesti kantaa tappiot omasta tehottomuudestaan itse, kun taas sisäisen tuotannon kohdalla viime kädessä yhden tuotantoyksikön tappiollisuus on koko kunnan ongelma.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että yksi keskeinen haaste sopimusohjauksessa on sopimusten pitävyys sisäisen tuotannon osalta. Tämä on sekä tuloksellisuuteen että tilivelvollisuuteen liittyvä haaste. Toiminnan tuloksellisuuden näkökulmasta menoarvioiden ylittäminen on huolestuttavaa. Sopimusten ohi toiminen osoittaa myös puutteita tuottajan tilivelvollisuudessa tilaajalle, jolloin tilaajan on haastavaa todeta, mitä tuottaja tosiasiallisesti tekee. Lisäksi sopimusohjauksen uskottavuus on vaakalaudalla, mikäli sopimuksissa ei pysytä. Sopimusohjaus nimittäin painottaa nimenomaan sopimusta ohjauksen välineenä.

Tähän liittyy oleellisesti sisäisten tuottajien aseman muuttaminen tasa-arvoisemmaksi ulkoiseen tuotantoon nähden (mm. sopimuskauden pituus) ja esimerkiksi budjetointijärjestelmien kehittäminen. Kun kerran sisäiseltä tuotannolta ei hyväksytä sopimuksen ohi toimimista, ei sitä tule tapahtua myöskään toiseen suuntaan esimerkiksi säästövelvoitteiden muodossa. Tällaiset kesken kauden asetetut säästövelvoitteet eivät yleensä ainakaan lisää tuottajien yhteistyöhalukkuutta.

Voidaan todeta, että sopimusten ohjausvoimaa tulee vahvistaa, jotta sopimusten sitovuus ja palveluiden vaikuttavuus voidaan taata. Tilaajan ja tuottajan välisiä ongelmia voidaan vähentää myös sopimusohjauksen kokonaisvaltaisuutta lisäämällä. Ohjausvoiman vahvistaminen edellyttää sopimusrikkomusten seurausten todellista realisoitumista myös sisäisten tuottajien kohdalla. Keskeisessä roolissa tässä on sopimusten sisällön ja tavoitteiden määrittely.

Tavoitteena on oltava, että sopimusten ohi toimimista ei tapahdu jatkossa. Sopimusten sitovuutta ja tuottajiin kohdistuvaa ohjausta voidaan vahvistaa myös valvonnan tai esimerkiksi bonus- ja sanktiojärjestelmien kehittämisen avulla. Viimeiseen liittyy haasteita omien tuottajien kohdalla, sillä niiden ja tilaajan yhteistyössä raha liikkuu kuntakonsernin sisällä. Tällöin mahdolliset sanktioiden maksusta seuraavat tuottajan tappiot lankeavat kunnan maksettaviksi, kun taas yksityisellä sektorilla yritys itse kärsii mahdolliset tappiot. Sisäiset bonusjärjestelmät voidaan saada



budjetissa pysymisestä, ja tilanteen ongelmallisuutta lisää se, että sairaanhoitopiireillä olevan lakisääteisen aseman seurauksena tilaaja on monesti hyvin voimaton budjettiylitysten kohdalla ja joutuu ne rahoittamaan tahtonsa vastaisestikin. Erona omaan tuotantoon on se, että oma tuotanto on osa samaa emokuntaa, kun taas sairaanhoitopiiri on erillinen juridinen yksikkö.

Budjetoinnin haasteellisuutta lisäävät epärealistiset budjetit sekä budjettien arvionvarainen luonne. Budjetointiin liittyvät haasteet kohdistuvat pitkälti siis omaan tuotantoon johtuen sen erilaisesta asemasta suhteessa ulkoiseen tuotantoon. Joskin haasteena voidaan toisesta perspektiivistä nähdä myös se, että ulkoisten tuottajien kohdalla harvemmin on puolestaan vastaavaa joustovaraa kuin sisäisen tuotannon kanssa. Sopimusohjauksen perusteiden mukaista on kuitenkin se, että sopimuksessa pysyminen on keskiössä molempien osapuolten näkökulmasta. Lisäksi tuloksellisuuden ja toiminnan tehostamisen lähtökohdasta haasteena on myös budjetoinnin lähteminen edellisvuoden pohjalta. Viimeksi mainittu haaste konkretisoituu muissakin kunnissa eikä sinänsä ole itse sopimusohjauksen haaste, mutta se vaikeuttaa ohjaustavoitteiden saavuttamista.

Ongelman ratkaiseminen edellyttää budjetointitavan muuttamista sopimusohjausta paremmin tukevaksi. Kunnissa tulisi mahdollistaa pidemmät sopimuskaudet myös sisäisten tuottajien kanssa. Niiden avulla voidaan edistää sisäisten ja ulkoisten tuottajien yhdenvertaista kohtelua sekä helpottaa tuottajien toiminnan ennakoitavuutta ja suunnitelmallisuutta, jolloin toivon mukaan myös tuloksellisuutta on mahdollista parantaa. Tämän lisäksi sopimusohjauksen ja budjetoinnin parempi yhteensovittaminen edellyttää realistisempaa talouden suunnittelua ja realistisempia sopimuksia. Omien tuottajien roolit vaativat edelleen selkeyttämistä, jotta tilanteilta, joissa tuottaja ei pysy tilauksen rajoissa, voidaan välttyä. Samalla omien tuottajien kohdalla on tämänkin haasteen vuoksi tarpeen vahvistaa sopimusten ohjausvoimaa sekä sopimusten sitovuutta.

### **6.2.5 Haasteena kuntakokonaisuusajattelu sekä vuorovaikutuksen sopivan tason löytäminen**

Tutkimuksessa tuli ilmi, että sopimusohjauksen näkökulmasta haasteellista on myös välillä sovittaa kunnan kokonaisuus ja edullisimmat tuotantovaihtoehdot yhteen. Konserninäkökulman huomioon ottaminen vaikuttaa joissain tilanteissa sopimusohjaukseen, jolloin ei voida puhua puhtaasta sopimusohjauksesta. Tuottajien valinnassa tilaaja joutuu monesti huomioimaan koko kuntakonsernin näkökulman sen sijaan, että valinta perustuisi puhtaasti hinta- tai

laatukilpailutukseen. Taustalla vaikuttaa omien tuottajien riippuvaisuus tilaajasta. Eli vaikka kunta on jaoteltu tilaajaksi ja tuottajiksi, taustalla vaikuttaa edelleen näkemys kunnasta kokonaisuutena.

Sopimusohjauksen periaatteet eivät myöskään toteudu puhtaina silloin, kun keskushallinto ohjaa tavoitteillaan tuottajaa. Keskeinen kysymys onkin, voiko keskushallinto toimia tilaajan ohi. Sopimusohjauksen peruseriaatteiden mukaan näin ei tulisi tapahtua. Kuitenkin monesti sopimusohjaus ei tapahdu siinä määrin puhtaan sopimuksellisuuden oppien mukaisesti, että tällaista ohi toimimista tapahtuu kunnissa. Valtuuston ja kunnan keskustasolla asettamat tavoitteet tulisi jalkauttaa tuotantoon tilaajan ja sopimusohjauksen kautta eikä niin, että keskushallinnossa toimitaan tilaajan ohi. Esimerkki tällaisesta tilaajan ohi toimimisesta on tilanne, jossa keskushallinto asettaa suoraan tuottajalle säästötavoitteita. Tavoite tulisi asettaa tilaajalle, joka sitten jalkauttaa tavoitteet tuottajille. Edellä mainittu esimerkki saattaa johtaa juuri tilanteisiin, joissa tuottaja tekee alijäämää.

Sopimusohjauksen mallintamiseen on monia erilaisia tapoja. Näissä erilaisissa sopimussuhteissa toimijoiden välinen vuorovaikutus vaihtelee kumppanuudesta tiukasti sopimukseen perustuvaan kommunikointiin. Jonkinlaista vuorovaikutusta tarvitaan kuitenkin aina, ja sen toimimisella sekä toimijoiden välisellä luottamuksella on keskeinen merkitys sopimussuhteessa. Kuten on tullut ilmi, toimiva vuorovaikutus vähentää myös transaktiokustannuksia. Tilivelvollisuuteen perustuvassa suhteessa myös luottamus on tärkeää, ja toimivan vuorovaikutuksen voidaan nähdä edistävän luottamusta. Kuitenkin toimijoiden vuorovaikutuksessa on selviä kehittämiskohteita sopimusohjauksessa. Haasteena on se, kuinka paljon tilaaja voi puuttua tuottajan operatiiviseen toimintaan. Tuottajalle tulee jäädä vapautta toiminnan organisoinnin suhteen. Ongelmallista on myös se, jos tilaajan kynnys puuttua tuottajan toimintaan silloin, kun siihen on aihetta, on liian korkea. Puuttumiskynnystä nostavat esimerkiksi siitä aiheutuvat transaktiokustannukset. Tällöin palataan taas sopimuksen sisällön määrittelyyn. Tulkinnanvara sopimuksen sisällössä aiheuttaa kustannuksia ja epäselvyyttä toimijoiden rooleissa ja vastuissa. Tämä vuoksi sopimuksessa esimerkiksi tavoitteiden ja vastuiden määrittelyn tulee olla selkeää.

### **6.3 Sopimusohjaus tuloksellisuus- ja tilivelvollisuushaasteiden ratkaisuna**

Tulokselliset lakisääteiset palvelut ovat väline tuottaa kuntalaisille hyvinvointia. Kuntalaisille tärkeää on, että palvelut tuotetaan heidän verorahoillaan kustannustehokkaasti ja ne ovat vaikuttavia

eli täyttävät kuntalaisten tarpeet. Erilaiset palveluille asetettavat laatu- ja tehokkuusvaatimukset sekä vaikuttavuustavoitteet ovat välineitä tuottaa tuloksellisia lakisääteisiä palveluita.

Kunta tuottaa palveluita ennen kaikkea kuntalaisille. Haasteena sopimusohjauksessa on se, että tilaajan tulee määrittää palvelun tarve, mutta tilaaja ei ole suoraan kontaktissa palvelua käyttävään kuntalaiseen. Haasteena on saada kuntalaisten ääni kuuluville. Julkisen toiminnan tuloksellisuusvaatimus lähtee ennen kaikkea kuntalaisilta. Palveluita tuotetaan kuntalaisten verorahoilla heitä varten. Kuntalaisen arviodessa palvelua keskeistä on siitä saatavien hyötyjen suhde niihin uhrauksiin, joita kuntalainen tekee palvelun eteen. Palveluntarpeen määrittämisessä keskiössä ovat palveluilla aikaansaavat vaikutukset. Vaikuttavuuden luonne taas on sellainen, että sen määrittäminen voi olla haastavaa.

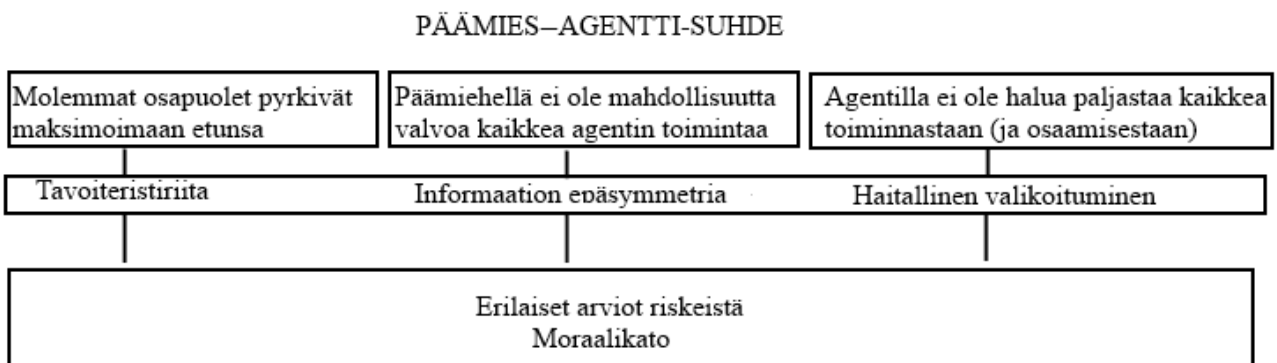
Luvussa 3.1 esitettiin tuloksellisuuden osatekijät Meklinin mallin (2009, 247) mukaisesti. Osatekijöistä taloudellisuus ja tuottavuus edellyttävät verovarojen ja niillä hankittujen tuotantotehtävien käyttöä mahdollisimman hyvin. Taloudellisuus ja tuottavuus aikaansaadaan tuotantoprosessin toimiessa mahdollisimman hyvin. Sopimusohjauksen toimivuudella taas voidaan edesauttaa tuotantoprosessin toimivuutta. Vaikuttavuus puolestaan syntyy tuotantoprosessin jälkeen siitä, että lopputuloksena aikaansaatua suorite vastaa kuntalaisten tarpeisiin ja he kokevat sen vaikuttavaksi. Meklinin kuviossa tarpeet oli piirretty ikään kuin suoritteen jälkeen. Kuntalaisten tarpeiden tulee kuitenkin olla keskiössä koko prosessin ajan, ja tarpeet tulee tunnistaa prosessin alusta asti. Tuloksellisuudesta käytetty lausahdus ”vastiketta verorahoille” toteutuu silloin, kun palvelut tuotetaan taloudellisesti, tuottavasti ja vaikuttavasti eli kohtuullisin verokustannuksin saadaan aikaan vaikuttavaa palvelua, joka vastaa kuntalaisten tarpeisiin ja luo näille hyvinvointia.

Tuotteistaminen voidaan todeta sopimusohjauksen (ja tilaaja–tuottaja-toimintatavan) yhdeksi eduksi. Sopimusohjauksen myötä kunnissa on kasvanut tarve palveluiden sisällön määrittämiselle ja tavoitteiden asettamiselle sekä näiden toteutumisen mittaamiselle ja seuraamiselle. Näiden toimenpiteiden voidaan nähdä vastaavan tuloksellisuuteen liittyviin haasteisiin. Seurauksena kustannus- ja laatu-tietoisuus sekä läpinäkyvyys ovat lisääntyneet kunnissa. Kuntapalveluiden keskeinen tavoite on tuloksellisuus, joten tuloksellisuuden eri osatekijät on huomioitava tuotteistamisen yhteydessä. Kuitenkin tuotteistamisessa haasteena on tuotteiden sisällön määrittämisen vaikeus. Palvelut ovat luonteeltaan hankalampia määrittää kuin esimerkiksi fyysiset hyödykkeet. Liian vähäinen määrittely voi aiheuttaa ongelmia vaikuttavuuden mitattavuudessa, ja liian tiukka määrittely taas voi johtaa vaikuttavuuden laskuun liian rutinoitumisen myötä. Keskiössä

tuotteistamisessa on saada vertailukelpoisia tuotteita, jotta päätöksenteossa voidaan valita paras tuottaja ja täten vähentää haitallisen valikoitumisen riskiä.

Tuotteen ja sopimuksen tarkkuuden määrittämisen yhteydessä on kyse laajuusongelmasta. Lisäksi tuotteiden määrittämiseen liittyy myös kohdistamisongelma erityisesti transaktiokustannusten osalta. Koska julkisissa palveluissa pyritään ennen kaikkea takaamaan kuntalaisille hyvinvointia, on tärkeää, että palvelut ovat vaikuttavia. Mittaamisongelma ilmenee erityisen haastavana vaikuttavuuden mittaamisessa, sillä vaikuttavuudelle täytyy ensin luoda kriteerit, joilla sitä kyetään mittaamaan, eli ne tulee arvostaa, jolloin ilmenee myös arvostusongelma. Esimerkiksi kustannusten ja panosten rahamääräinen arvostaminen on helpompaa, joskin niidenkään mittaaminen ja arvostaminen ei myöskään ole yksiselitteistä, vaan samat ongelmat on niissäkin ratkaistava.

Läpinäkyvyyden ja kustannustietoisuuden kasvu edesauttaa siis tuloksellisuuden parantamista. Kustannuslaskentatieto ja tuotteistaminen ovat välineitä, joiden avulla mahdollistetaan se, että tilaaja kykenee seuraamaan tuottajan toimintaa ja toteamaan toiminnan asianmukaisuuden (tilivelvollisuus) ja tuloksellisuuden. Koska tilaaja on vastuussa lakisääteisistä palveluista, tilaajalla on tarve valvoa sille tilivelvollista tuottajaa. Samalla tilaaja on myös itse agentti ja toiminnastaan tilivelvollinen. Tästä johtuen myös tilaajan toiminta on valvonnan kohteena. Kuntalaisilla on päämiehenä tarve valvoa tilaajaa. Koska kuntalaisilla ei ole tarpeeksi resursseja tehdä kattavaa valvontaa itse, kuntiin (tilaajiin) kohdistuu lakisääteisistä valvontaa ja tarkastusta, joiden avulla pyritään vastaamaan kuntalaisten varmennustarpeisiin. Kuviossa 10 on summattu päämies–agentti-suhteeseen ja tilivelvollisuuden toteutumiseen liittyviä lähtökohtia ja niistä seuraavia mahdollisia ongelmia, joiden minimointi on keskiössä tilivelvollisuuden näkökulmasta.



KUVIO 10. Päämies–agentti-suhteeseen liittyvät haasteet



Sopimusohjaus on nähty ratkaisuna näihin ongelmiin. Keskiössä ongelmien ratkaisussa on sopimus. Sopimuksessa sovitaan muun muassa vastuista ja velvoitteista. Vastuiden ja velvoitteiden selkeys on tärkeää, jotta tiedetään kummankin vastuu esimerkiksi tilanteessa, jossa tuottaja arvioi riskit tilaajan kanssa eri tavalla ja toimii näiden arvioimiensa riskien pohjalta. Sopimuksessa määritetään myös esimerkiksi tuotteet ja tilauksen sisältö sekä sopimusseurannan ja valvonnan menettelyt.

Sopimuksen sisällön määrittelyllä on keskeinen merkitys edellä kuvassa esitettyjen haasteellisten lähtökohtien ja niistä kumpuavien ongelmien ratkaisussa. Sopimuksen kirjauksilla voidaan vähentää agentin valvonnan tarvetta ja varmistaa, että agentti toimii päämiehen edun mukaisesti sopimussuhteessa toteuttaessaan päämiehen sille delegoimia tehtäviä. Sovituilla valvonnan, raportoinnin ja sopimusseurannan menettelyillä varmistetaan, että päämies saa agentilta tarpeelliset tiedot tämän toiminnasta. Sopimuksen avulla voidaan siis ehkäistä informaation epäsymmetriaa ja tavoiteristiriitojen sekä näiden aikaansaamien haasteiden, moraalikadon ja erilaisten riskiarvioiden syntymistä. Myös haitallisen valikoitumisen näkökulmasta on tärkeää, että tilaaja saa tietoa tuottajan toiminnasta ja kykenee täten valikoimaan parhaan tuottajan. Kilpailutus ei estä haitallista valikoitumista, mutta sen voidaan nähdä vähentävän haitallisen valikoitumisen riskiä, mikäli saadaan vertailtua mahdollisimman monia tuottajia.

Sopimusohjaukseen liittyvät siis oleellisesti sopimusseuranta ja tuottajan valvonta. Näiden avulla voidaan todeta tuottajan tilivelvollisuus ja ehkäistä epäsymmetristä informaatiota sekä muita mahdollisia päämies–agentti-ongelmia. Pelkkä sopimuksen sisällön määrittely ei siis yksinään riitä, vaan aina tarvitaan jonkinlaista valvontaa, jotta voidaan todeta, että sopimusta on noudatettu. Vuorovaikutuksen parantaminen on keskeisessä roolissa sopimuksen seurannan ja valvonnan lisäksi etenkin informaation epäsymmetrian ehkäisyssä.

Samalla sopimuksen sisällön määrittelyllä ja sopimusseurannalla voidaan varmistaa, että kuntalaiset saavat tuloksellisia eli vaikuttavia ja kustannustehokkaita palveluita. Sopiminen on siis tässä mielessä ratkaisu sekä tuloksellisuuteen että tilivelvollisuuteen liittyviin ongelmiin. Kuten edellä tuli ilmi, näiden ongelmien ratkaisujen yhteensovittamisessa saattaa kuitenkin esiintyä haasteita, mutta yhteensovittamista tulee silti tehdä, ja tosielämässä ratkaisut harvoin edustavat puhtaasti jonkin teoreettisen lähtökohdan mukaisia malleja.

Esimerkiksi kannustimet ja sanktiot toimivat sopimusohjauksessa sekä tuloksellisuus- että tilivelvollisuusnäkökulmia yhdistäen. Niillä motivoidaan tuottajaa toimimaan tilaajan eli tilaajan

edustamien kuntalaisten edun mukaisesti tai estetään näiden edunvastainen toiminta. Samalla kannustimilla voidaan ohjata myös toiminnan tuloksellisuutta palkiten tuloksellisesta toiminnasta ja sanktioiden päinvastaisesta toiminnasta.

## 6.4 Tutkimuksen arviointi, tulevaisuus ja jatkotutkimus

Parhaillaan kuntakenttään kohdistuu useita uudistuksia. Uuden kuntalain pitäisi astua voimaan pääosiltaan 1.1.2017. Kuntalain uudistaminen on osa hallituksen kuntauudistusta. Kuntuuudistuksen yhteydessä keskustelu on pyörinyt paljolti optimaalisessa kuntakoossa. 1.7.2013 voimaan tulleen kuntarakennelain 4 b §:ssä säädetään kuntien selvitysvelvollisuudesta, jonka mukaan lain määritelmät täyttävien kuntien tulee lähtökohtaisesti osallistua kuntien yhdistymisselvitykseen (Kuntarakennelaki 1698/2009, 4b§). Lain 4§ pykälän alakohdat a-k määrittävät toteutuksen edellytyksiä. Yhdistymisselvitysten pohjalla on palveluperuste, joka edellyttää, että alle 20 000 asukkaan kunta selvittää yhdistymistä muiden kuntien kanssa. Taustalla on ajatus, että palveluiden järjestämisen näkökulmasta tulee olla riittävä väestöpohja, jolloin turvataan oman palvelun tuotannon toimintaedellytykset sekä palveluiden kehittäminen ja rahoittaminen. Erityiseen keskiöön nostetaan sosiaali- ja terveystalvetut, joiden osalta edellytetään juuri kyseistä 20 000 asukkaan väestöpohjaa (Kuntarakennelaki 1698/2009, 4c§).

Kuntien mahdolliset yhdistymiset vaikuttavat varmasti myös jollain tasolla kuntien toimintamalleihin ja siihen, miten palveluita järjestetään. Yhdistyvissä kunnissa saattaa olla käytössä hyvin erilaisia hallintojärjestelmiä markkinasuuntautuneista tilaaja–tuottaja-asetelmista ja palvelusetelien käytöstä aina hierarkkisiin järjestelmiin. Kuntarakenteen uudistaminen ei itsessään kuitenkaan tarkoita sitä, että palveluiden järjestämismallit muuttuisivat kovin radikaalisti esimerkiksi kuntarajojen muutoksen myötä. Palvelutuotannon osalta vielä merkittävämpi uudistus on sosiaali- ja terveystalvetutuiden rakenteiden uudistaminen. Sosiaali- ja terveystalvetutuiden muodostaessa merkittävän osan kuntien palvelutuotannosta ja budjetista niiden organisoinnin muutoksilla on merkittävä vaikutus myös kuntien toimintaan. Kuntien palvelutuotannon näkökulmasta kuntarakenneuudistuksen ja sosiaali- ja terveystalvetutuiden rakenneuudistuksen tavoitteiden tulee olla toisiaan tukevia siten, että molemmat uudistukset voidaan saattaa loppuun niin, että lopputulos on mahdollisimman toimiva ja tehokas.

Samaan aikaan kuntiin kohdistuu myös monia muita toimenpiteitä. Esimerkiksi valtionosuusleikkaukset aiheuttavat kunnille kovia säästöpaineita, ja samaan aikaan kuitenkin kuntien tehtävien määrä on ollut kasvusuhdanteinen. Seurauksena niukkuuden ongelma korostuu, ja se aiheuttaa tarvetta toiminnan tehostamiselle. Tilanne on pidemmän päälle kestämaton. Ratkaisuna tähän on valtiovarainministeriössä tehty kuntien tehtävien arviointia, joskin laimein lopputuloksin.

Tässä tutkimuksessa keskiöön on otettu sekä tilivelvollisuus että tuloksellisuus. Tämän tutkimuksen tieteellisen kontribuution osalta tarkoitus on ollut luoda keskustelua näiden näkökulmien välille niiden yhteensovittamisen näkökulmasta, yhdistäen kaksi paljon tutkittua keskustelua samoihin kansiin. Tutkimusta voidaan arvioida keskustelun syvällisyyden näkökulmasta. Pro gradu-tutkimus on laajuudeltaan rajallinen. Sen vuoksi on tarpeen todeta, ettei tässä keskustelussa ole mahdollista päästä todella syvälle kaikkiin eri näkökulmiin. Tutkimuksessa on avattu kuitenkin tiettyjä näkökulmia ja pyritty nostamaan esiin näihin näkökulmiin ja niiden yhteensovittamiseen liittyviä piirteitä. Tämä tutkimus antaa pohjaa aiheesta käytävälle vielä yksityiskohtaisemmalle keskustelulle. Tutkimuksen käytännöllinen kontribuutio tulee taas sopimusohjausjärjestelmän ja sen vahvuuksien ja kehittämiskohteiden tunnistamisen ja erittelyn kautta.

Koska tilaaja–tuottaja-toimintatapa on itsessään kokoelma käytäntöjä, se tulee muuttumaan jossain määrin uudistusten myötä. Tutkielma on kuitenkin ajankohtainen, sillä sopimusohjauksen asema on vankka. Selvää on kuitenkin, että tilaaja–tuottaja-suhteita kunnissa tulee aina olemaan niin kauan kuin kaikkea ei tuoteta kunnan omana tuotantona. Uudistamisessa vallalla oleva suuntaus ei ainakaan vähennä tilaaja–tuottaja-suhteita. Esimerkiksi kuntayhtymämalleissa, jollaiseksi sosiaali- ja terveystalveluiden uudistusta alustavasti on suunniteltu, tarvitaan jonkinlaista sopimusohjausta. Sopimusohjauksen tarkastelu onkin tarpeen niin kauan kuin kunnissa käytetään jonkinlaista monituottajamallia.

Tämän tutkimuksen jatkotutkimustarpeet liittyvätkin vahvasti juuri käynnissäoleviin uudistuksiin. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystalveluiden rakennekeskusteluun osallistuminen on nyt ajankohtaista. Ohjausjärjestelmien tutkiminen ja optimaalisimman vaihtoehdon punnitseminen sosiaali- ja terveystalveluihin on mielenkiintoinen ja ajankohtainen jatkotutkimusaihe. Sosiaali- ja terveystalveluiden osalta keskustelu on pyörinyt pitkälti rakenteiden ympärillä, kun keskiössä tulee olla ennen kaikkea talveluiden vaikuttavuus ja se, miten niillä saadaan parhaiten täytettyä kuntalaisten tarpeet.

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu tilaaja–tuottaja-asetelmia tilanteissa, joissa tilaaja valitsee palvelun tuottajan sen käyttäjälle. Jatkotutkimuksen näkökulmasta myös palvelusetelin tutkiminen ohjauksen näkökulmasta on mielenkiintoista. Palveluseteli on yksi tulevaisuuden mahdollisuus järjestää esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluita. Siinä tilaajan rooli on asettaa tietyt ehdot ja edellytykset palvelutuotannolle ja hyväksyä palveluntuottajat näiden kriteerien pohjalta. Kuntalainen saa kuitenkin valita näistä itse sen, kenen palvelua käyttää. Palvelusetelin avulla on mahdollista löytää uusia tapoja järjestää palveluita. Palveluiden tulee olla asiakaslähtöisiä, ja keskiössä tulee ennen kaikkea olla kuntalainen, sillä kuntalaista varten koko järjestelmä on luotu. Tuloksellisuus- ja tilivelvollisuuskäsitteiden tutkiminen myös palvelusetelissä on tarpeellista.

Käytännön sovellusten jonkinasteinen erilaisuus vaikuttaa luonnollisesti siihen, miten kyetään tekemään täysin universaaleja yleistyksiä. Tässä tutkimuksessa onkin pyritty kuvaamaan ennen kaikkea sopimusohjauksen toimintalogiikkaa ja siihen liittyviä valintoja valittujen tarkastelunäkökulmien varjossa. Koska sopimusohjaus on yleistävä trendi julkispalveluissa, on tämän tutkimuksen aihe hyvin ajankohtainen. Lisäksi tutkimuskentän ollessa jatkuvien muutosten kohteena sopimusohjausosaaminen on hyödyllistä myös näiden muutosten implementoinnissa. Toisaalta kuntiin kohdistuvat uudistukset ja muuttuva kuntakenttä voidaan nähdä myös haasteellisina tutkimuksen yleistämisen näkökulmasta. Tutkimusmenetelmien osalta tutkimusta olisi ollut mahdollista laajentaa esimerkiksi keräämällä haastattelu- tai kyselyaineistoa. Tällöin olisi saatu lisää yleistettävyyttä. Toisaalta kuitenkin tämän tutkimuksen luonteesta johtuen tutkimuksen tulokset ovat sovellettavissa suhteellisen laajasti moninaiselle kuntasektorille, sillä samanlaisia tilanteita ja kysymyksiä tulee esiin jossain määrin kaikenlaisissa sopimuksellisissa suhteissa, joissa on tilaajaosapuolena kunta.

Jatkotutkimuksen näkökulmasta mielenkiintoinen tutkimuskohde on tarkastella suomalaisen julkispalveluiden sopimusohjausjärjestelmän rinnalla myös laajemmin vastaavia järjestelmiä kansainvälisesti. Tässä tutkimuksessa rajausta oli tehty nyt vain kotimaiseen kontekstiin, ja se vaikuttaa osaltaan tutkimuksen yleistettävyyteen laajemmin. Toisaalta tutkimuksessa esiin nousseet ilmiöt (esimerkiksi informaation epäsymmetria, moraalikato) ovat kansainvälisesti tunnistettuja, ja siltä osin tutkimuksen tuloksia voidaan peilata myös kansainväliseen kontekstiin.

## LÄHDELUETTELO

- Autero, A. 2009. *Tuloksellisuuskoherenssi valtionhallinnon päätöksenteon ongelmana*. Teoksessa Vakkuri, J. *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. s.111–125. Gaudeamus Helsinki University Press, 2009.
- Barr, N. 1992. *Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation*. Journal of Economic Literature, Vol. 30. No. 2. s.741–803.
- Dwyer, J. Boulton, A. Lavoie, J.G. Tenbensel, T. & Cumming J. 2014. *Indigenous peoples' health care – New approaches to contracting and accountability at the public administration frontier*. Public Management Review. Vol. 16, No.8. 1091–1112.
- Eisenhardt, K. M. 1989. *Agency Theory: An Assessment and Review*. Academy of Management Review. Vol.14. No.1. s.57–74.
- Erikoissairaanhoitolaki 1062/1989
- Greve, C. 2000. *Exploring contracts as reinvented institutions in the Danish public sector*. Public Administration. Vol 78. No. 1. s.153–164.
- Gruening, G. 2001. *Origin and theoretical basis of New Public Management*. International Public Management Journal 4, 2001. s.1–25.
- Hakari, K. 2013. *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Tampereen Yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. Tampere.
- Haveri, A. & Anttiroiko, A-V. 2009. *Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta*. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.) 2009. *Governance – uuden hallintatavan jäsentyminen*, s.191–211. 3.painos. Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden keskus. Tampere 2009.
- Hemmo, M. & Kaisto, J. 2000. *Varallisuus oikeuden alkeet. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut*, Helsinki.
- Hirsjärvi, S., Remes, P & Sajavaara P. 2007. *Tutki ja kirjoita*. 3. osin uudistettu painos. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.
- Hyryläinen 2004. *Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimusten hallinnassa*. Vaasan yliopiston julkaisuja 2004, Vaasa.
- Ihalainen, R. 2007. *Sopimusohjaus erikoissairaanhoidon palvelujen tuottamisen ohjauksessa*. Tampereen yliopisto, Terveystieteen laitos. Tampere.

- Junnila, M & Fredriksson, S. 2012. *Tilaaaja–tuottaja-toimintatapa – Tilaaminen sosiaali- ja terveyspalveluissa*. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Tampere, 2012.
- Jääskeläinen, A. 2010. *Productivity Measurement and Management in Large Public Service Organizations*. Tampereen teknillinen yliopisto, julkaisu 927, Tampere 2010.
- Kallio, O., Martikainen, J-P., Meklin, P., Rajala, T. & Tammi, J. 2006. *Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista*. Tampereen yliopisto, Kunnallistutkimuksia. Tampere.
- Kivistö, J. 2007. *Agency Theory as a framework for the Government-University Relationships*. s.51–72. Tampere University Press, Tampere.
- Kivistö, J. 2009. *Tehottomat linsarit? Valtion ja yliopistojen suhde agenttiteorian näkökulmasta*. Teoksessa: Jarmo Vakkuri (toim.) 2009. *Paras mahdollinen julkishallinto*. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Kohtamäki, M. 2005. *Strategisen verkoston ohjaus – toimittajien toimijoiden kokemuksia kärkiyritysten ohjauksessa*. Acta Wasaensia No 147. Universitas Wasaensis 2005.
- Kolehmainen, S. 2006, *Tuotteistus ja kustannuslaskenta tilaaja-tuottajamallissa. Tuotekohtaisten kustannuslaskentamallien kehittäminen Tampereen kaupungin tuotantoyksiköille*. Tampereen yliopisto, Taloustieteiden laitos. Tampere.
- Kork, A-A, Meklin, P. & Virtanen P. 2015. *Toimintamallin vaikutukset kaupunkikonsernin talouteen*. Teoksessa: Rannisto, P-H. (toim.). *Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi*. s.39–59. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Kuntalaki 365/1995
- Kuntaliitto 2010, *Kehittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa, Raportti Toimi 2010 -verkostohankkeen tuloksista*, Suomen kuntaliitto, Helsinki.
- Kuntarakennelaki 1698/2009
- Kähkönen, L. 2007. *Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa*. Tampereen yliopisto, Taloustieteiden laitos. Tampere.
- Laki julkisista hankinnoista 348/2007
- Laki toimeentulosta 1412/1997
- Lillrank, P. & Haukkapää-Haara, P. 2006. *Terveystieteiden tilaaja-tuottaja-malli*. Kauppa- ja teollisuusministeriö. KTM Rahoitetut tutkimukset 1/2006.
- Martikainen, J-P., Meklin, P., Oulasvirta, L. & Vakkuri, J. 2002. *Kunnallisen tilintarkastuksen ulkoistaminen*. Tampere University Press. Tampere.

- Meklin, P. 2001. *Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa*. Teoksessa Myllymäki, A. & Vakkuri, J. (toim.) 2001. *Tulos, normi, tilivelvollisuus: näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. s.91–138. Tampere University Press. Tampere.
- Meklin, P. 2009a. *Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa*. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. s.31–51. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Meklin, P. 2009b. *Tarkastus verorahoitteisessa ja markkinarahoitteisessa toiminnassa – erojen ja yhtäläisyyksien teoreettisia perusteluja*. Teoksessa: Heiskanen, J. Kihn, L-A. & Näsi, S. *Näkökulmia laskentatoimeen ja tilintarkastukseen*. s. 56–69. Tampere University Press. Tampere
- Meklin, P., Rajala, T., Sinervo, L-M. & Vakkuri, J. 2009. *Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä*. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.) 2009. *Governance – uuden hallintatavan jäsentyminen*, s.237–274. 3.painos. Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden keskus. Tampere.
- Mielityinen, M. 2011. *Vilittiketjuja vai ammattilaisia? Tuotannon johtaminen Tampereen ja Oulun kaupungeissa*. Sitra, Sitran selvityksiä 40. Helsinki.
- Nuopponen, A. 2003. *Käsiteanalyysi asiantuntijan työvälineenä*. Teoksessa: Koskela, M. & Pilke N. (toim.) *Kieli ja asiantuntijuus. AFinLa-vuosikirja*, 13–24. Suomen soveltavan kielitieteen yhdistys AFinLA, Jyväskylä.
- Näsi, S. 2011. *Kustannuslaskennan ongelmat julkishallinnon markkinamalleissa*. Teoksessa Vakkuri, J; Oulasvirta, L.; Wacker, J. & Kivimäki, R. *Tarkastus ja arviointi: julkisen ja yksityisen rajapinnassa*. s.99–124. Tampere University Press. Tampere.
- Oulasvirta, L; Ohtonen, J & Stenvall, J. 2002. *Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä*. STM-julkaisuja 2002:19. Helsinki
- Pitkänen, E. 1969. *Tuotostavoitteiden operationaalisuus julkisessa hallinnossa*. Acta Acedemiae Oeconomicae Helsingiensis, Series A: 3. Kauppakorkeakoulu, Helsinki.
- Rannisto, P-H. & Meklin, P. 2015. *Tampereen uusi toimintamalli, sen kehittyminen ja toiminta*. Teoksessa: Rannisto, P-H. (toim.). *Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi*. s. 24–33. Suomen Kuntaliitto, Helsinki
- Salminen, A. 2011. *Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin*. Vaasan yliopiston julkaisuja, opetusjulkaisuja 62, julkisjohtaminen 4, Vaasa.
- Sihvonen, M. 2006. *Neuvottelujen kautta toimeenpanoon – Sopimusohjauksen implementaatio erikoissairaanhoidossa*. Tampereen Yliopisto, Yhteiskuntatieteiden laitos. Tampere.
- Sinervo, L-M. 2009. *Monitulkintaisuus ja kuntatalouden tasapaino*. Teoksessa Vakkuri J. (toim.) 2009. *Paras mahdollinen julkishallinto*. s.11–30. Gaudeamus Helsinki University Press.

- Stenvall, J. & Rannisto, P-H. 2011a. *Sopimusohjaus ja ohjausteoreettinen ajattelu*. Teoksessa Rannisto, P-H., Stenvall, J. & Juusenaho, R. (toim.) 2011. *Enemmän kuin osiensa summa. Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella*, s.9–25. Tampereen Kaupunki, Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A 13/2011. Tampere.
- Stenvall, J. & Rannisto, P-H. 2011b. *Sopimusohjausmallit*. Teoksessa Rannisto, P-H., Stenvall, J. & Juusenaho, R. (toim.) 2011. *Enemmän kuin osiensa summa. Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella*, s.26–53. Tampereen Kaupunki, Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A 13/2011. Tampere.
- Suomen perustuslaki 731/1999
- Tampereen Kaupunki 2014a. *Ikäihmisten palvelujen lautakunnan järjestämien palveluiden valvontasuunnitelma 1.1.2013 - 31.12.2017*. Luettu 24.10.2014. Saatavissa: <http://www.tampere.fi/perhejasosiaalipalvelut/ikaihmiset/vanhusasiamies.html>
- Tampereen Kaupunki, 2014b. *Tilinpäätös 2013*. Tampereen Kaupungin julkaisuja, toiminta ja talous 2014. Tampereen konsernihallinnon talous- ja liiketoimintaryhmä.
- Tanninen, J. 2013. *Toimeentulotuesta 300 000 euron uhkasakko Tampereen kaupungille*. Yle Uutiset 2013. Julkaistu 4.10.2013. Luettu 4.1.2015. [http://yle.fi/uutiset/toimeentulotuesta\\_300\\_000\\_euron\\_uhkasakko\\_tampereen\\_kaupungille/6865481](http://yle.fi/uutiset/toimeentulotuesta_300_000_euron_uhkasakko_tampereen_kaupungille/6865481)
- Terviö, M. 2010. *Oliver Williamson ja transaktiokustannusten taloustiede*. Kansantaluodellinen aikakausikirja – 106. vsk. -1/2010. s.104–108.
- Uusitalo, S. *Tilaajan ja tuottajan vuorovaikutus. Pilottihankkeen arviointia Tampereen toimintamalliuudistuksessa*. Tampereen kaupunki, Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A 3/2007. Tampere.
- Vakkuri, J. 2009. *Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana – käsitteet ja lähestymistavat*. Teoksessa: Vakkuri J. (toim.) 2009. *Paras mahdollinen julkishallinto*. s.11–30. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Vakkuri, J.; Kivimäki, R.; Kork, A. & Mänttari, P. 2012. *Tuottavuusongelma julkisrahoitteisissa palveluissa - mitä tiedetään, mitä tehdään ja mitä vaikutuksia tekemisellä on?* Teoksessa: Anttonen, A.; Haveri, A.; Lehto, J. & Palukka H. *Julkisen ja yksityisen rajalla: julkisen palvelun muutos*. s.138–173. Tampere University Press. Tampere.
- Valkama, P. 2004. *Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla*. Acta Univesitatis Tamperensis 1039. Tampereen Yliopisto, taloustieteiden laitos.
- Valtiovarainministeriö, 2011a. *Toimintaympäristö muuttuu – keinoja kuntien ja kuntayhtymien tuottavuuden parantamiseksi*. Valtiovarainministeriön kuntaosasto.
- Valtiovarainministeriö, 2011b. *Kuntia, kuntayhtymiä ja muita palvelunjärjestäjiä koskevat valtakunnalliset tuottavuustavoitteet*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 26/2011.



- Van Dooren, W. & Van de Walle, S. (toim.) 2008. *Performance information in the public sector – how it is used?* Palgrave MacMillan, Governance and Public Management Series.
- Virtanen, P. & Rannisto P-H. 2015. *Julkisen palvelutuotannon muutos ja Tampereen mallin tulevaisuus*. Teoksessa: Rannisto, P-H. (toim.). *Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi*. s.101–110. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Williams, D. 2003. *Measuring Government in the Early Twentieth Century*. Public Administration Review, 63 (6), s.643–659.
- Williamson, O. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. Free Press. New York.